SENATE SÉNAT

CANADA

CATTLE SLAUGHTER CAPACITY IN CANADA

Interim Report of the Standing Senate Committee
on Agriculture and Forestry

Chair
The Honourable Joyce Fairbairn, P.C.

Vice-Chair
The Honourable Leonard J. Gustafson

May 2005

MEMBERSHIP

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C., *Chair*

The Honourable Leonard J. Gustafson, *Vice-Chair*

And

The Honourable Senators:

*Jack Austin, P.C. (or William Rompkey, P.C.)
Catherine Callbeck
Aurélien Gill
Elizabeth Hubley
James F. Kelleher, P.C.
*Noël A. Kinsella (or Terrance Stratton)
Terry Mercer
Grant Mitchell
Donald H. Oliver
Robert W. Peterson
David Tkachuk

*Ex-officio members

In addition, the Honourable Senators Percy E. Downe, Rose-Marie Losier-Cool, Frank W. Mahovlich, Elaine McCoy, Grant Mitchell, Pierrette Ringuette, Herbert O. Sparrow and Marilyn Trenholme Counsell were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

Staff from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament:
Frédéric Forge
Jean-Denis Fréchette
Tara Gray

Line Gravel
Clerk of the Committee

105-06449/

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 19, 2004:

The Honourable Senator Fairbairn, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Pépin:

That the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry be authorized to hear from time to time witnesses, including both individuals and representatives from organizations, on the present state and the future of agriculture and forestry in Canada.

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Third Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee;

That the Committee submits its final report to the Senate no later than December 23, 2005, and that the Committee retain until January 31, 2006 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD 3

I. INTRODUCTION 4

II. THE CHANGING SITUATION OF THE NORTH AMERICAN PACKING INDUSTRY 6

A. May 2003: Canadian Dependence on U.S. Facilities 6

B. The BSE Crisis: Building Canadian Capacity and Reducing U.S. Capacity 7

C. And Now? Sustainability of the Packing Industry in Canada 8

III. BUILDING ADDITIONAL CAPACITY 12

A. Financing New Plants 12

B. Approval of New Plants and Inspection Needs 15

IV. OPERATING ENVIRONMENT 17

A. Food Safety Regulations 17

1. A National Domestic Standard 17

2. New Food and Feed Safety Requirements 19

3. Traceability 21

4. BSE Testing 23

B. International Trade 24

1. Export Markets 24

2. Canadian Beef Import Policy 28

V. CONCLUSION 31

APPENDIX : WITNESSES 32

CHAIR'S FOREWORD

While some agricultural sectors, such as the grain and oilseeds industry, seem to face chronic unfavourable conditions, the Canadian cattle industry has always been very successful at taking advantage of market opportunities. Trade liberalization with the United States has been the driving force of the growth of that industry in the last two decades. The integrated North American cattle market has however proven to be operating on a fragile equilibrium: one single case of BSE resulted in an immediate shut down of Canada's foreign markets, including the most important one south of the border.

The fall-out from the discovery of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) in Canada in May 2003 will have lasting effects on the Canadian cattle industry. The negative impact of the border closure is still being felt across the country. Canadian ranchers have always been fierce promoters of the independence of their industry from government intervention. However, because the BSE crisis is beyond the control of the industry, a new form of cooperation between farmers, ranchers, processors and governments is required to find solutions to the crisis. Members of the Senate Committee recognize the tremendous cooperation among all stakeholders.

This is a follow-up to another report entitled, *The BSE Crisis – Lessons for the Future*, tabled in April 2004. At that time, the Committee, under the Chairmanship of Senator Donald Oliver, felt there was an urgent need to study the implications of this situation and explore potential solutions, with the aim of preventing the recurrence of such a disaster. The Committee then recommended shifting the industry from being "live animal oriented" to "meat and processed products oriented" and increasing the meat processing capacity in Canada. It was also the Committee's view that Canada, the United States and Mexico must find a way to use tools within the North American Free Trade Agreement in a manner that would preclude instant closing of borders in the face of any similar occurrence in future trade difficulties.

Over the past 6 months, the Committee heard from government ministers and officials, farm groups, bankers, processing industry groups and a number of farmers who are trying to expand Canada's beef packing capacity. The committee also travelled to Washington, D.C., in March 2004 to strengthen connections with representatives in both Houses of Congress as well as key national farm organizations and think tanks located in the U.S. capital.

This report offers an overview of the efforts that have been made and provides directions to improve the current measures developed to reach the goal of facilitating increased domestic slaughter capacity. This report is the result of an extraordinary series of meetings. The Committee wants to thank all the witnesses for their time, frankness and clarity of their presentation, which have been the basis for our recommendations.

Joyce Fairbairn
Chair

CATTLE SLAUGHTER CAPACITY IN CANADA

I. INTRODUCTION

Since 20 May 2003, the work of the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry has focused on the fallout from the first discovery in Canada's domestic cattle herd of Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE), commonly known as "Mad Cow Disease." Following that discovery, the United States quickly closed its borders to our cattle, as did several other nations. These events had a profound impact on our cattle industry and on related industries, processors, truckers and the marketplace itself.

In April 2004, the Committee tabled an interim report, *The BSE Crisis – Lessons for the Future*, that focused particularly on the need to increase meat processing capacity in Canada. Prior to the border closure, Canadian ranchers had access to packing plants not only in Canada but also in the United States. They were thus able to benefit from keen competition between packers when they wanted to sell their livestock. However, the extent of Canada's dependence on our neighbour's infrastructure to process our animals proved to be a weakness once the U.S. border was closed to all live cattle. The closure has also done great harm to the U.S. processing industry, which relied on the supply of Canadian cattle. It has become clear to the Committee that one lesson learned from the current BSE crisis is that Canada must restructure its packing industry. That view is shared by the government, which on 10 September 2004, announced a **strategy to reposition the Canadian livestock industry**.[1] The four elements of the strategy are:

- reopening the U.S. border;
- facilitating increased domestic slaughter capacity;
- sustaining the industry until capacity is increased; and
- increasing the international market share of Canadian beef.

---

[1] Federal funding for the strategy was initially budgeted at $488 million, including $66.2 million to increase ruminant slaughter capacity and $384.7 million for industry support.

In recent months, the Senate Committee on Agriculture and Forestry has heard from government ministers and officials, farm groups, bankers, processing industry groups and a number of farmers who are trying to expand Canada's beef packing capacity. The committee also travelled to Washington, D.C., in March 2004 to strengthen connections with representatives in both Houses of Congress as well as key national farm organizations and think-tanks located in the U.S. capital. Anticipating that the border would open on 7 March 2005, BSE issues were at the top of each agenda. The new Secretary of the U.S. Department of Agriculture (USDA), Mike Johanns, told the U.S. House Agriculture Committee he was looking forward to reopening the border.

Regrettably, hopes collapsed on 3 March 2005, when a federal judge in Montana issued a preliminary injunction to stop the border opening. Although the border issue is still in the hands of the U.S. judicial system, the Committee believes that Canada must continue its pressure on the United States and continue to assist its own processing capacity to be ready to face tougher competition when the border reopens. We must not underestimate that challenge, and the Canadian cattle industry must make hard choices to continue to grow. The Committee firmly believes that the necessary evolution of the industry will reinforce Canada's reputation as a reliable source of safe, high-quality beef. The industry, with governments' support, must make the Canadian packing industry stronger so it can benefit all cattle producers and Canadians across the country.

This report outlines the recent evolution of the North American packing industry, and then focuses on some key elements of the government's strategy that are designed to help build new packing capacity. The remainder of the report highlights witnesses' concerns with respect to a number of issues including a national domestic standard, food and feed safety regulations, traceability, BSE testing, export markets and the beef import policy.

II. THE CHANGING SITUATION OF THE NORTH AMERICAN PACKING INDUSTRY

A. May 2003: Canadian Dependence on U.S. Facilities

Prior to the discovery of BSE in May 2003, trade of live cattle and beef products occurred on a North American basis. In 2002, almost half of the cattle sold in Canada were exported as either live animals or meat. Of this amount, over 70% of Canada's exports of beef products and virtually all of our exports of live cattle were destined for the United States. Canada typically exported approximately 1.1 million head of cattle to the United States each year.[2]

The cattle industry on both sides of the border became increasingly vulnerable as the packing industry developed into an integrated North American trade. While, due to a number of production factors, the size of the U.S. cattle herd declined by 8% over the past nine years, a growing supply of Canadian cattle allowed U.S. slaughter plants to continue operating at capacity. By the same token, under-capacity for slaughtering in Canada made Canadian beef producers increasingly dependent on American slaughterhouses.

Table 1: Canadian and U.S. Annual Cattle Slaughter Rates (Million head)

	2004	2003	2002	2001
Canadian Slaughter Rates[3]	**3.9**	3.16	3.46	3.37
U.S. Slaughter Rates[4]	**32.7**	35.4	35.7	35.3

[2] Competition Bureau, "The Competition Bureau's Examination Into Cattle And Beef Pricing," News release, 29 April 2005.
[3] CanFax, *2004 Annual Report*.
[4] U.S. Department of Agriculture National Agricultural Statistics Service, *Livestock Slaughter: Annual Summary*, 2004, 2003, 2002, 2001.

B. The BSE Crisis: Building Canadian Capacity and Reducing U.S. Capacity

The border closure resulted in an immediate and substantial decline in the available supply of cattle for U.S. packers and an oversupply in Canada where cattle production greatly exceeded existing slaughter and processing capacity.

In Canada, the packing industry responded to the new market conditions, principally by building domestic slaughter capacity. In 2004, capacity growth was driven in part by expansion of existing operations through the addition of extra shifts, Saturday kills, or routine overtime. In addition, Gencor Foods Inc. in Ontario, and Blue Mountain Packers in British Columbia reopened slaughter plants. New packers entered the market. Notably, Atlantic Beef Products Inc., a new plant located in Prince Edward Island, commenced operations in December 2004.

At the end of 2004, Canada's federally inspected slaughter capacity was approximately 81,000 head per week.[5] Provincially inspected slaughter added another 4,500 head per week, providing a total Canadian slaughter capacity of 85,500 per week or approximately 4.3 million head annually. The Canadian slaughter rate in both federally and provincially inspected facilities was just over 3.9 million head in 2004; this was the highest rate since 1978, when 4 million head were processed.

Slaughter capacity continued to grow during the first half of 2005 as the newly opened firms completed their set-up phase and kills expanded to maximum plant capacity. In addition, Tyson Foods and Cargill Limited both announced significant expansions. Depending on utilization rates within the plants, slaughter in 2005 is projected to range between 4.2 and 4.6 million head, an increase of between 21 and 33% compared to pre-BSE levels (2002). Other proposals currently under discussion could result in additional capacity over the next two years, facilitating an annual slaughter target of 5 million animals by 2006. This would represent an increase of over 40% compared to the 2002 level.

---

[5] Cull animals (typically those older than 30 months from dairy and breeding herds) made up approximately 10,500 head of this total; fed cattle comprised the remaining 70,500 head per week.

In the United States, the impact of border restrictions was greater in regions where packing plants relied heavily upon Canadian cattle imports for capacity utilization. Canadian imports represented 30% of cattle slaughter in Utah, 19% in Washington and 10% or more in Minnesota, Michigan and New Jersey. As a result, many U.S. slaughter plants are facing financial difficulties, and have stopped production and laid off workers:

- Several plants have closed, including the Iowa Quality Beef plant (Tampa, Iowa) in August 2004, the Simplot Meat Products plant (Nampa, Idaho) in September 2003, and the Ferry Brothers plant (Ferndale, Washington);
- Two Swift and Co. plants cancelled shifts, including the plant in Greeley (Colorado) where only about 3-5% of cattle slaughtered had come from Canada; and
- More recently, Tyson Foods suspended slaughtering operations in its plants in Denison (Iowa), Norfolk and West Point (Nebraska), Boise (Idaho) and Pasco (Washington), affecting 2,100 workers over six weeks (January and February 2005). These plants had been running at less than 75% of capacity, 10-15% below historical levels, because of the lack of cattle to process.

C. And Now? Sustainability of the Packing Industry in Canada

The U.S. border remains closed to all live cattle and meat from animals older than 30 months. Nevertheless, this situation will not last indefinitely. For many witnesses, confronting U.S. competition when the border fully reopens has become the next major challenge for the industry. At that time, it is expected that U.S. packers will try to regain their lost share of the Canadian cattle supply by offering more competitive prices to producers, thus making it less profitable to process cattle in Canadian plants. Many witnesses agreed that returning to the same dependence on exports of live cattle is not an option for the long-term sustainability of the beef industry, and they suggested options for sustaining the recent increased capacity in Canada.

Over the years, the meat packing business has been characterized by low margins which have led to the consolidation of the industry. Even today in Canada, four facilities are responsible for processing close to 80% of the Canadian production of fed cattle, and two facilities process 90% of cull animals. According to the Canadian Meat Council, this consolidation, by allowing processors to increase efficiency and ultimately profitability, has enabled the Canadian industry to compete internationally.

It is precisely the increase in profitability, particularly following May 2003, that raised some Parliamentarians' concerns when significant decline in prices paid to Canadian cattle producers did not equal similar decline in retail prices for beef. In response to these concerns, the Competition Bureau began an examination on February 2004 with the mandate to determine if "there were agreements among beef packers to lower prices paid to cattle producers or among grocers to raise or maintain retail prices for beef. The Bureau also examined whether pricing patterns were the result of one or more dominant firms engaging in a practice of anti-competitive acts that restricted competition."

The Bureau found no evidence of collusion or abuse of dominance by beef packers or grocers. It concluded that beef prices are set in a North American basis because of the reopening of the U.S. border to boneless beef exports from cattle UTM, and cattle prices dropped because producers have no other choices than selling to Canadian slaughterhouses, resulting in a massive oversupply. Cattle prices tend to be volatile since they are normally set in auction markets, and lower cattle prices do not necessarily lead to lower consumer prices for beef because the latter includes a number of other fixed costs such as labour and transportation. Finally, the Bureau concluded that the size of a business, even one that dominates a particular market, does not itself raise an issue under the *Competition Act* unless the business engages in conduct to restrict competition.

Consolidation in the packing industry, however, has long been a concern for cattle producers in North America. When a small number of large firms dominate, they can exert significant control over purchasing prices. That concentration of market power enables these firms to generate higher profits, especially when conducting business with

much smaller and less organized participants, like farmers. Accordingly, some observers have expressed concern over an April 2005 proposal by the American giant Cargill Foods Ltd to take over the third-largest meat packing plant in Canada, Better Beef Ltd., located in Guelph, Ontario. If the takeover receives the Competition Bureau's approval, Cargill will control over 50% of the federally inspected fed cattle slaughter in Canada. The proposal was nevertheless well received by the cattle industry because of the potential to enhance export opportunities.

Canada is taking advantage of the opportunity offered by the current crisis to restructure its packing industry and reduce its dependence on exports, particularly of live animals. Market forces, on the other hand, appear to be dictating a trend toward concentration for the North American packing industry if it is to remain competitive on the world market.

One of the lessons learned from the BSE crisis, however, is that concentration and increased competition from the United States need not inevitably lead to the pre-BSE trend of fewer packing plants in Canada. The Canadian beef industry must continue its current effort to become more "meat and processed products oriented" rather than "live animal oriented," as the Committee indicated in its April 2004 report, *The BSE Crisis – Lessons for the Future*. The industry has come to realize that some risks inherent in the beef industry are more manageable with processed products than with live animals.

In order to both capture value-added benefits and ensure the long-term viability of the industry, one strategy of the Canadian packing industry must be to secure the supply of Canadian cattle. This strategy has been successfully pursued by the larger international conglomerates. More vertical integration in the packing industry will be made possible through a strong partnership between cattle producers and the packing plants, such as farmer-owned plants (co-operative or majority shareholders), and strategic alliances with retailers or secondary processors. Many groups of farmers are currently involved in projects to start up new packing plants, recognizing that by acquiring plants, they can become less vulnerable to other crises. The Committee notably commends the Fédération des producteurs de bovins du Québec on its effort to buy two packing plants

in order to move up the value chain and retain a larger share of the profits. Such arrangements can also allow a fully traceable system from the calf to the meat, a feature that may appeal to some customers.

Another strategy being pursued mainly by smaller processors is the development of differentiated products. Smaller packers are becoming increasingly successful at targeting their products regionally and developing niche markets that may not be attractive to larger producers. Smaller firms are also becoming more knowledgeable about related concepts such as branding and marketing, and can adapt more quickly to emerging consumer preferences. New plants such as Atlantic Beef Products Inc. are currently pursuing that strategy for long-term sustainability. Another strategy that benefits large and small producers alike is the industry's efforts, with government assistance, to diversify its world customer base in order to reduce future dependence on the U.S. market.

There was broad agreement that adequate start-up capital is vital to ensure the long-term competitiveness of new facilities. Given the cattle industry's difficult financial situation, however, governments need to provide financial support for the transition to a new domestic marketplace that will give producers the option of investing in value-added products and processes, and create the appropriate domestic competitive tension with the large commodity-based processors. The Committee notes that many of these concepts have been incorporated in the government's current strategy to assist Canada's livestock industry in repositioning itself to ensure its long-term viability. The strategy announced in September 2004 includes continuing efforts to reopen the U.S. border, taking steps to increasing ruminant slaughter in Canada, introducing measures to sustain the cattle industry until capacity comes on line, and expanding access to export markets for both livestock and beef products.

The Committee strongly believes, however, that we must not create an overcapacity to the detriment of long-term viability. Many slaughterhouse proposals and initiatives are being discussed, and the risk of overcapacity may be a factor in some financial

institutions' reluctance to invest in these ventures. The Canadian Co-operative Association indicated to the Committee that it encourages the federal government to work with the beef industry to explore ways to coordinate the development of new slaughter facilities and the marketing of beef.

In summary, while consolidation is driven by market forces and appears inevitable to compete on the North American and world markets, there is room for smaller packing plants if they can secure their supply of cattle, raise adequate start-up capital and possibly target niche markets. In facilitating the emergence of these smaller-scale plants, the government could give more power to producers: it would increase the options available when they market their livestock, and/or producers would go up the value chain. The following two sections will provide recommendations to give impetus to restructure a packing industry where smaller-scale packing plants thrive alongside consolidated commodity-based processors to the benefit of cattle producers.

III. BUILDING ADDITIONAL CAPACITY

A. Financing New Plants

As part of the strategy to reposition the livestock industry, the government introduced a ruminant Loan Loss Reserve Program (LLRP) to support loans for the expansion and establishment of small and medium-sized slaughter facilities. In addition to the initial $37.5-million reserve initially made available under the program, a further $17.1 million was committed to the program in the 2005 Budget. The objective of the program is to reduce the risk to private lenders, facilitating financing for viable business proposals.

To date, two formal agreements have been signed with financial institutions to deliver the program (Farm Credit Canada and the Alberta Treasury Branches). The Minister of Agriculture and Agri-Food informed Committee members that negotiations were progressing with six chartered banks to conclude agreements with them. As of 30 April

2005, no loans had been finalized under the LLRP, although several applications were under consideration.

Along with members of the industry, financial institutions noted the importance of ensuring the long-term viability of new projects. A key principle of the program is that loans are to be made on commercial terms, with lending decisions made by participating financial institutions based on a business plan. While the reserve program mitigates some of the risks associated with new projects, lenders noted that it does not replace the need for a viable long-term plan that takes into account the reopening of the U.S. border to live cattle. Moreover, some witnesses noted that protection offered under the LLRP may be inadequate to convince lenders to support new projects.

Industry representatives suggested several revisions to the existing program that would better meet the needs of producers and others interested in setting up new facilities, as well as the lending institutions. There was broad agreement that adequate start-up capital is vital to ensure the long-term competitiveness of new facilities, as well as to secure bank financing – an element that is absent from the current program. The Committee heard several recommendations on this subject.

The Fédération des producteurs de bovins du Québec noted its support of an earlier recommendation made by the Canadian Cattlemen's Association (CCA) to replace the current program with a matching capital program. The Federation also supports new tax incentives for investment in slaughter facilities put forward by the CCA, including investment tax credits and accelerated amortization. Alternatively, the Canadian Co-operative Association suggested replacing the current program with a loan guarantee program. The Canadian Co-operative Association also advocates tax measures aimed at facilitating the provision of equity. It suggests implementing a cooperative investment plan that would provide a tax credit for individuals investing in agriculture cooperatives, including slaughterhouses. The program would assist new cooperatives in raising the initial capital required before seeking financing.

The Committee will monitor closely how the LLRP is meeting industry's needs as the situation evolves. Nevertheless, considering that the LLRP does not address the need for adequate start-up capital, a crucial element to ensure the long term viability of new projects,

Recommendation 1: the Committee recommends that the government complement the existing Loan Loss Reserve program with a capital matching program thereby addressing the need for adequate start-up capital to help ensure the long-term viability of new projects.

And

Recommendation 2: the Committee recommends that the government develop new tax incentives for investment in slaughter facilities including a cooperative investment plan that would provide a tax credit for individuals investing in agriculture cooperatives.

The Fédération des producteurs de bovins du Québec also recommended modifying the program to improve accessibility. Firstly, the program should be made available to all producers wishing to acquire slaughterhouse facilities, even if the acquisition does not immediately result in an increase in capacity. Moreover, the Federation notes that the program should not impose a ceiling on the sales of the eligible businesses. The Committee believes that farmers' investment in packing plants is a good way to secure the supply of Canadian cattle in slaughterhouses and make cattle producers less vulnerable to other crises, therefore

Recommendation 3: the Committee recommends that the government expand the eligibility of existing programs to producers or producer groups wishing to acquire slaughterhouse facilities.

Sound business plans are crucial to the sustainability of new packing capacity. Farm groups, however, do not have all the expertise for business planning in the value-added industry. Furthermore, the cooperative business model is one of the options available for farmers, who want to invest in slaughterhouses, therefore

Recommendation 4: the Committee recommends that the government reallocate funds from the strategy to reposition the Canadian livestock industry to enable farm groups interested in building slaughterhouses, including co-operatives, to undertake business planning and obtain expert assistance.

And

Recommendation 5: the Committee recommends that the federal government reallocate funds from the strategy to reposition the Canadian livestock industry to provide additional funding for the Advisory Services component of the Co-operative Development Initiative to enable regional co-op groups to provide expertise on the co-operative business model.

B. Approval of New Plants and Inspection Needs

Part of the funding promised under the Canadian livestock industry repositioning strategy is currently going to the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) to streamline processes for the approval of new slaughterhouses under the *Meat Inspection Act*. In order to register a slaughter plant under the meat inspection regulations, an application must be submitted to the CFIA, along with detailed plans, blueprints and specifications of the establishment. The submission is reviewed by the agency and is conditionally approved if it meets the requirements prescribed in the regulations. Once the facility is built, the agency inspects it to ensure that it was built according to the approved submission. If the inspection is satisfactory, the building is registered and a registration number is issued.

Since the repositioning strategy was announced on 10 September 2004, the CFIA has received several requests for registration, including the following:

- Seven companies requested new plant registration, including the two establishments that started their operations at the end of 2004 (Blue Mountain Packers in British Columbia and Atlantic Beef Products Inc in Prince Edward Island). The CFIA

anticipates that the remaining five establishments will be operational in approximately 6 to 12 months.

- Two existing federally registered plants passed final inspection by the CFIA and are approved to expand their slaughter capability to beef.
- Three federally registered beef establishments have requested approval to expand.

The Committee, however, heard concerns about the approval process. It took almost 5 months for the Blue Mountain Packers plant in British Columbia to be federally registered by CFIA, although the establishment was already an approved plant before it was bought by the current operators. The representative from Gencor Foods Inc. in Ontario, whose plant was approved in 2004, also mentioned that the blueprint approval process was not user-friendly. In his opinion, a process that should take 6 weeks can take 6 months.

Since then, however, the CFIA has implemented changes to its blueprint review. The blueprint approval has been decentralized and is now done in the area where the plant is located. The CFIA has also established a team of experts to expedite the review of new establishments for registration and licensing approvals. Nevertheless, it is still too early to tell whether these changes will be effective, and the Committee will monitor this issue very closely.

Increased packing capacity also means that more inspectors will be needed in the various establishments to inspect the meat. The federal model of inspection oversight requires that veterinarians and inspectors be in the plant throughout the time when animals are slaughtered. They provide oversight from a food safety perspective and an expert market standard perspective.

The CFIA has requested and received new resources to be able to keep pace with the industry as new plants come on-line and existing plants expand their capacity. The CFIA is monitoring the registration approval process, and, as new establishments approach the date when they are due to become operational, the Agency is proceeding with some

anticipatory hiring and training of veterinarians and inspectors, so that they can be in place the moment these plants begin operations. As of 3 May 2005, the CFIA had hired an additional 10 veterinarians and inspectors to meet expansion plans, and the Agency anticipates that significantly more personnel will be hired over the course of 2005. The CFIA has also received some limited resources for use in assisting provinces in the inspection of provincial abattoirs, specifically for the purpose of ensuring that specified risk materials are properly removed.

IV. OPERATING ENVIRONMENT

In addition to facilitating the creation of new plants or the expansion of existing ones, the government can act in a number of areas to create a better operating environment for the packing industry. The two major areas of potential action are in food safety standards and international trade.

A. Food Safety Regulations

1. A National Domestic Standard

Slaughterhouses that sell their products solely in the province where they are established come under the responsibility of their provincial government. To be able to sell in another province, a slaughterhouse must be registered with the CFIA and comply with federal *Meat Inspection Act* requirements. The standard for interprovincial trade is therefore the same as for the foreign export trade.

Provincial packing capacity is relatively small (4,500 head a week), but it offers a window of opportunity that, if fully used, can address some regional problems. For example, the Fédération des producteurs de bovins du Québec mentioned that producers in Abitibi-Témiscamingue (Quebec) are located close to an Ontario provincial

slaughterhouse but have to ship their cattle to Montréal for slaughtering. Many witnesses suggested the development of a national domestic standard that would allow interprovincial trade without authorizing foreign export trade. Witnesses also felt that, in order to be effective and credible to our trading partners, that standard should be under the responsibility of the federal government.

As mentioned above, the current standard for interprovincial trade is the same as for foreign export trade. According to the CFIA, certain terms and conditions in the federal standard that are demanded by our foreign trade partners could be removed from a purely domestic national standard, which would make interprovincial trade possible without authorizing foreign exports. CFIA officials indicated to the Committee that there is now an agreed-upon "meat code," which reflects an agreement between the provincial and federal governments with regard to basic minimum food safety standards for meat processing plants. For the new meat code to be operational, it would have to be enshrined in provincial regulations. Since the federal government has jurisdiction over interprovincial trade, the *Meat Inspection Act* would also have to be amended to either:

- allow interprovincial trade of meat produced in plants that are not necessarily approved by the federal government; or
- create another level of federally registered plants different than those allowed to export.

There are other implications since, in accordance with WTO obligations, the standard for interprovincial trade would then become the standard that Canada would request of foreign countries shipping meat to Canada. Since some imported meat products would meet the domestic standard, they could not necessarily be processed and re-exported. A thorough traceability system would then be needed to segregate products meeting the domestic standard and those meeting the export standard.

In its December 2004 report *Value-Added Agriculture in Canada*, the Senate Committee expressed its concern that interprovincial agricultural trade issues and barriers continue to exist and called on the federal and provincial governments to act on their Agreement of

Internal Trade promise to review agricultural trade in Canada. It is the Committee's view that interprovincial trade is too often a hurdle to the sustainability of the agriculture industry. Therefore,

Recommendation 6: The Committee recommends that the Canadian Food Inspection Agency immediately undertake a legislative review, in consultation with the industry and the provinces, and with due consideration of all trade implications, to propose changes to the relevant acts and regulations in order to implement a domestic standard allowing establishments that comply with this standard to trade with other provinces without being fully registered to trade on the international market.

2. New Food and Feed Safety Requirements

As scientific information surrounding health issues evolves very quickly, the meat packing industry must constantly adapt to new requirements dealing with food safety, and commit significant amounts of money and resources to ensure their products meet the highest standard possible. The government has recently proposed or introduced new health and safety requirements for the meat industry, including the mandatory implementation of Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) programs and the removal of bovine specified risk materials (SRM)[6] from the feed chain.

By the end of 2005, the implementation of an HACCP program will become mandatory in all federally registered meat and poultry establishments. As of December 2004, 86% of federally registered meat and poultry establishments had an HACCP program. Some of the new packing plants that testified before the Committee, however, mentioned it will be hard for them to meet the end-of-year deadline. In *Value-Added Agriculture in Canada*, the Senate Committee recommended that the federal government enhance funding to help small-scale food producers and processors achieve HACCP standards or other similar food safety and monitoring standards. Evidence provided during our

[6] SRM are cattle tissues that may contain the agent that causes BSE (brain tissue, bone marrow, etc.).

hearings on the packing capacity in Canada gives the Committee additional reasons to reiterate this recommendation.

Another new food safety requirement that affects the meat packing industry is the removal of SRM from all animal feed. SRM are now removed from the food system but can still end up in animal feed for non-ruminants such as hogs and poultry that are not susceptible to BSE. On 10 December 2004, the CFIA proposed a regulation that would require removing SRM from all animal feed, pet food and fertilizers. CFIA officials indicated that the proposed regulatory amendments will strengthen the feed ban and will serve to mitigate the effect of BSE in Canada more rapidly. Preventing SRM from entering the feed production chain enhances the existing feed ban by diminishing the effects of potential cross-contamination of animal feeds that could occur as feed is produced and distributed, as well as any inappropriate on-farm use. CFIA officials mentioned that the regulations could enter into force in the spring or early summer of 2005, following the end of the comment period and the publication of the regulations in the *Canada Gazette*, Part II.

In July 2004, the U.S. Food and Drug Administration also requested comments on the removal of SRM from all animal feed. In Washington, the Committee heard that the U.S. industry is opposed to this measure. Although teams of international animal health experts that reviewed the Canadian and U.S. responses to the discovery of BSE cases recommended this measure, the National Cattlemen's Beef Association believes it is not supported by science, since there is already a high compliance rate with current ruminant-to-ruminant feed bans in Canada and the United States.

Although the ruminant-to-ruminant feed ban is effective, the removal of SRM from all animal feed will accelerate the eradication of BSE in Canada. The Committee believes our trading partners around the world must see Canada as doing everything to eradicate BSE from the national herd as quickly as possible. The Committee therefore supports this initiative.

Witnesses, however, expressed concerns on the costs for the industry of such a measure as well as the potential environmental impact. One witness indicated that 375,000 pounds of SRM per week will have to be disposed of in Ontario only, and estimated the Canadian production of SRM at 2 million tonnes per week. If the regulatory proposal comes into force, the disposal of SRM will have to be addressed. The generally accepted method is rendering and the rendered SRM can be buried in landfills or incinerated.

The proposed regulations do not deal with the issue of SRM disposal but Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC) is leading consultations with all stakeholders, including the provinces, which have primary responsibility for waste disposal. AAFC tries to identify the best options for SRM disposal in each province because the environmental conditions vary from one area to another. The most significant challenge remains the transportation of the material, given that in most instances the density of animal population is not very high.

3. Traceability

Many foresee that traceability, the ability to track a food product from the farm of origin to the plate, will become something that will be required more and more in markets around the world. It is very important that Canada support any initiative to explore traceability from the first identification of animals through to the abattoir and onward into the market chain, so that if any problems arise it is possible to track the source of the food product.

Canada has already set up an animal identification system that puts our country many steps ahead of our trade competitors, including the U.S. CFIA officials indicated that the next objective is to register each animal's date of birth in the data bank, as well as movements between farms. In Quebec, the provincial government has already the legislative framework in place to gather this type of information.

Through program requirements or regulations, the CFIA is creating, expectations for industry in terms of traceability on an establishment or on a product basis. Generally, the industry is required to be able to trace forward one step and trace back one step. In other words, it must be able to identify where the product is coming from and where it is going to. If an issue is identified with respect to food safety, the Agency wants to be able to follow that product throughout its life cycle. Through Can-Trace, an industry-led initiative, Canada is also trying to develop voluntary minimum requirements for national whole-chain tracking and tracing standards.

Atlantic Beef Products Inc. recently obtained funds from the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) and AAFC in order to implement a full traceability system for its products. In addition to food safety advantages, the technology that this plant wishes to implement would be able to virtually re-create a carcass and the cuts of each particular animal, and give the actual value per animal. Atlantic Beef Products has entered into an agreement with the federal government whereby it will test the technology and the equipment. Based on this traceability enhancement pilot project in Prince Edward Island, AAFC may decide that there is merit in expanding the system across Canada.

A full traceability system would have many similarities with HACCP programs, notably in terms of technical capabilities and record-keeping procedures. For many years, the CFIA had a voluntary program, the Food Safety Enhancement Program (FSEP), to help packing plants develop HACCP programs. The Committee believes the Canadian packing industry must stay ahead of its competitors and explore the possibility of being able to fully trace products. Therefore,

Recommendation 7: The Committee recommends that the Canadian Food Inspection Agency develop a program similar to the Food Safety Enhancement Program (FSEP) to help develop traceability systems in meat processing plants. Such a program should be funded to allow the meat industry to have such systems in place by 2010.

4. BSE Testing

When the world closed its doors to Canadian cattle and beef in May 2003, many options were discussed to try reopening foreign markets to Canadian meat. Since Japan, our third-largest export market for beef products before 2003 (after the U.S. and Mexico), tests all slaughtered animals for BSE, some suggested Canada should do the same to regain access to Asian markets.

The World Animal Health Organization (OIE) does not recommend testing all slaughtered animals as a measure to protect consumers from BSE. The removal of SRM is currently the best method to ensure the safety of meat. Given the long incubation period of the disease, young animals do not necessarily react to the test and it may create a false sense of security. Furthermore, if Canada were to test all animals for BSE, all carcasses or portions derived from a carcass would have to be detained until the results were known. This would require logistical changes in the plants (to provide extra storage, for example) and add significant further costs to the actual cost of the test.

Japanese authorities have commissioned scientific reviews to explore the idea of moving away from testing all animals. The Committee understands that Japan has already made a decision to move away from 100% testing and is going through a very elaborate process to implement a new system that is based on age verification. With the advice of their scientific community, Japanese authorities are considering establishing an age limit under which it will be deemed safe not to test for BSE. Only animals over that age would be tested. This would be more in line with practices in the European Union, where countries do not generally test animals less than 30 months old.

There have been proposals in Canada, however, to test all animals for "branding" purposes. Industry associations appreciate that there will be markets that will demand testing, and have suggested a pragmatic approach that provides for additional testing for meat destined for specific countries and markets that require 100% testing.

Nothing currently prevents a meat packing plant from hiring a private laboratory to do the testing, but there seems to be an interest in involving the federal government. For example, the Canadian Co-operative Association recommended that the federal government consider providing 100% testing of meat being exported to specific markets that demand it. CFIA officials indicated that the Agency is willing to discuss private-sector proposals to access specific niche markets that demand 100% testing, or any other type of testing that foreign markets might require related to residues of hormones, drugs, etc.

The Committee believes it is important that the federal government facilitate the work of meat packing plants that want to access specific niche markets. The government must provide quick and easy access to technologies such as test kits, or new processing methods such as hot boning, to maintain the Canadian beef industry's competitiveness.

The Committee believes it is important that the federal government facilitate the work of meat packing plants that want to access specific niche markets. In that context, the government has the responsibility to provide quick and easy access to technologies such as test kits, or new processing methods such as hot boning, to maintain the Canadian beef industry's competitiveness. The government must therefore give priority to the necessary research that would allow the industry to have access to such tools aimed at providing a competitive edge to the industry.

B. International Trade

1. Export Markets

Increasing the meat packing capacity in Canada is a strategic move by the beef industry to become less vulnerable and less dependent on the export of live cattle. It does not, however, change the industry's dependence on export markets. According to the

Fédération des producteurs de bovins du Québec, 60% of Canadian cattle production is exported either live or in beef products. It is therefore useless to increase the packing capacity if Canada does not have the opportunity to market the meat internationally. At the same time as the industry increases its capacity to produce beef products, Canada must work to reopen markets to Canadian beef and cattle around the world.

Canada has had some success in reopening certain markets to Canadian beef products, including the partial reopening of the U.S. and Mexican borders to some categories of beef products in August 2003. On 30 November 2004, Hong Kong agreed to resume imports of Canadian boneless beef from animals under 30 month (UTM) with all SRM removed. Cuba also reopened its border to a wide range of beef and beef products from Canadian cattle of any age. Cuba went further in March 2005 and agreed to conditions for imports of Canadian cattle, sheep and goats, bovine semen and embryos.

In March 2005, the United States completed a rule-making process to provide the necessary authority to reopen the border to certain classes of live ruminants and a broader range of ruminant products. This so-called U.S. "BSE minimal risk rule" amends the requirements regulating the importation of animals and animal products, and creates a new category for regions in which BSE has been detected in the national herd but in which precautionary measures have been taken that reduce the risk of BSE being exported to the United States. The rule, which was scheduled to take effect on 7 March 2005, adds Canada to this new category. In February 2005, U.S. Agriculture Secretary Johanns announced that the USDA would delay the effective date for allowing imports of beef from animals over 30 months (OTM), but the rest of the rule – notably the provisions allowing the importation of live UTM cattle for slaughter – would be implemented as scheduled. The rule does not include either OTM cattle or breeding cattle and replacement dairy heifers. A separate rule-making process addresses these classes of animals.

Anticipating that the U.S. border would reopen on 7 March, the Committee went to Washington to strengthen connections with representatives in both Houses of Congress as

well as the U.S. Administration and key national farm organizations. On 3 March 2005, the Senate passed a resolution of disapproval of the rule.[7] In order to keep the rule from going into effect, this resolution would have to be passed by the House of representatives and signed by President Bush. In various meetings, the Committee was told the resolution is unlikely to be supported by a majority of representatives. Furthermore, the White House issued a press release on 3 March 2005 stressing its support for an open border, praising the work of Canada's scientists and government, and making it quite clear that President Bush, for the first time, would exercise his veto power should Congress demand a closed border.

Independently of the congressional review, on 2 March 2005, a federal judge in Montana ordered a preliminary injunction to halt the implementation of the rule until the Court has the opportunity to review it. This preliminary injunction was obtained following a lawsuit filed by the Ranchers Cattlemen Action Legal Fund United Stockgrowers of America (R-CALF USA). USDA appealed the preliminary injunction decision. This appeal, which will be heard in the U.S. Ninth Circuit Court of Appeals in San Francisco, and the Court case in Montana regarding the implementation of the rule, are expected to be dealt with this summer.

USDA officials indicated to the Committee that the U.S. Administration is hopeful that the case will be judged on its merits, because the merit is there; the USDA was very cautious in writing the rule and is prepared to reopen the border. USDA officials also mentioned that the rule providing for the reopening of the border to OTM cattle is in the process and the USDA wants to expedite it.

The Committee recommended in its previous report that one issue for which Canada should continue to fight is trade based on rules and scientific standards. Resuming normal trade for all types of beef products with the United Stated and Mexico, including meat from OTM animals, will send a strong signal to other trading partners in the world.

---

(7) Fifty two senators voted in favor of the resolution of disapproval (including 13 republicans) and 46 against (including 4 democrats)

In our meetings in Washington, many shared the Committee's view that we cannot expect our export markets, notably Japan, to follow a science-based approach if North American countries do not themselves follow such an approach.

As part of that process, the CFIA has already changed its regulations to further align Canada's BSE-specific policy for imports from the United Stated with science-based international guidelines for safe trade, which are designed to protect public and animal health. The import regulations to allow for a range of U.S. commodities that have been prohibited since a case of BSE was detected in Washington State in December 2003 came into force on 29 March 2005.[8] This was an important step towards a harmonized North American import standard for BSE.

In its April 2004 report, *The BSE Crisis – Lessons for the future*, the Committee recommended to enhance the harmonization of sanitary and phytosanitary standards with Canada's NAFTA partners and set up a permanent NAFTA agricultural secretariat with the mandate to use these standards and generate reports including recommendations for actions by NAFTA partners to regulate the trade flow when a sanitary or phytosanitary issue occurs.

In addition to BSE, there are still some issues between the United States and Canada on import requirements related to bluetongue and anasplasmosis.[9] Canada removed the requirements for feeder cattle imported from the United States. However, the restrictions to import breeding animals remain and are still an irritant, especially in the Northern Tier States where cow/calf operators are very dependant on selling their breeding cattle. These two diseases do not incur an economic loss of production and Canada's environment kills the insects responsible for the diseases. Minister Mitchell indicated that Canada's regulations on these two diseases will be reviewed.

---

[8] Under the new import regulations, some of the commodities now allowed include feeder cattle less than 30 months of age and goats and sheep less than 12 months of age for feeding or immediate slaughter, and bulls destined for animal semen production centres. Bone-in sheep and goat meat from animals under 12 months of age is also now permitted.

[9] Bluetongue and anaplasmosis are livestock diseases found in the United States, but not in Canada.

While the fate of the Canadian beef industry lies to some extent in the hands of the U.S. judicial system, we cannot forget that Canada's best insurance is **to maintain the best possible animal health standards in our country** and encourage the North American market to do the same.

As markets gradually reopen to Canadian beef products, it will be important to regain market shares that are now filled by other international competitors. On 10 March 2005, the government announced a $50-million federal contribution to the Canadian Cattlemen's Association's Legacy Fund to launch an aggressive marketing campaign to reclaim and expand markets for Canadian beef. This money will help to develop new international markets for Canadian meat products, and to regain our market share once some now closed markets such as the Japanese market reopens. The Committee fully supports this initiative and sees the expansion of markets for Canadian beef as an important part of the sustainability of Canada's increased packing capacity.

2. Canadian Beef Import Policy

Canada offers two levels of access to beef imports from around the world. For its North American Free Trade Agreement (NAFTA) partners, there are no quantitative limitations – under normal conditions – on how much beef Canada can import from the United States and Mexico. In addition, all beef trade in North America is tariff-free. Canada and Chile have a similar agreement in place.

The import of beef from all other WTO countries is limited by a Tariff Rate Quota (TRQ). In accordance with its WTO commitments, Canada is required to provide tariff-free access to up to 76,409 tonnes of fresh, chilled and frozen beef and veal annually. Normally, any amount above that total is subject to a 26.5% import duty. Two countries are guaranteed a specific portion of the TRQ amount. Because of historic Commonwealth ties, Australia and New Zealand are entitled to 35,000 tonnes and 29,600 tonnes of the TRQ, respectively. The remaining 11,809 tonnes is open to imports from any country certified by the CFIA, including Australia and New Zealand.

In special cases, authorization may be granted to waive the tariffs on amounts exceeding the TRQ threshold. If a company cannot find a Canadian supplier that can offer an equivalent product at an equivalent price, that company may apply to the Minister of International Trade for a supplemental import permit. For example, in 2002 – the most recent year unaffected by the BSE crisis – Canada authorized supplementary imports of about 65,082 tonnes over and above the 76,409-tonne TRQ threshold.

The companies that typically apply for supplemental import permits are those that do value-added processing on the basic meat cuts available from slaughterhouses. Such business primarily supplies the convenience food market. The companies require a stable, reliable supply of very specific cuts of beef from meat packing plants that they then further process to meet the needs of their customers, such as delicatessens and fast-food companies. These meat purveyors have generally found that the products they require are readily available from slaughterhouses in Australia and New Zealand at very competitive prices.

By contrast, cattle processing capacity in Canada is limited. Prior to the discovery of BSE, about half of Canada's beef and cattle exports to the United Stated consisted of live animals destined for meat packing plants in that country. In the case of those that were processed domestically, companies found it more lucrative to export different cuts of meat to the U.S. market than to supply the specific needs of the specialty meat purveyors.

When the world closed its doors to Canadian cattle and beef in May 2003, the federal government took several steps to help the domestic industry. Among these was a move to restrict imports of foreign beef in the hope that local supply could be used to meet the demand. Canada's commitments under the WTO and NAFTA prevented it from arbitrarily closing its border, but Canada could limit supplemental tariff-free imports over the TRQ threshold.

On 4 June 2003, Canada tightened its supplemental import policy; a month later, it effectively cancelled the policy altogether. However, the United States partially reopened its borders shortly thereafter. Canadian exports of certain cuts of meat from animals under 30 months old were permitted, but the border remained closed to meat from older animals and to live cattle.

The partial border opening did nothing to relieve the glut of cattle in Canada. Domestic processing capacity was limited; with partial access regained, Canadian meat packers once again began to export to the U.S. market. The end result was that specialty meat purveyors were unable to secure a reliable supply in Canada, but were not granted supplemental import permits to acquire the product abroad.

Finally, in April 2004, the Canadian government reinstated the supplemental import tariff exemptions, and companies were once again able to import products tariff-free above the TRQ. As a result, Canada finds itself in the position of having an excess supply of cattle but still importing specific cuts of beef over and above its minimum WTO obligations.

Some small packers suggested to the Committee that any shipment of meat above the 76,409-tonne TRQ should attract the tariff, and that Canada should again cancel its supplemental import tariff exemptions. Nevertheless, according to the Canadian Meat Council, importers have to contact several suppliers in Canada before the supplementary import quota, or permit, is issued. Suppliers are given 48 hours to respond as to whether or not they can provide this product. If Canadian suppliers cannot provide the product, then it is actually beneficial for the Canadian market to import it; otherwise, the market for beef could be lost to some other source of protein. Moreover, International Trade Canada statistics show that in 2004 virtually no supplementary import quotas were issued (457 kg), and a little less than two-third of the tariff-free quota of 76,409 tonnes was actually imported (49,400 tonnes).

V. CONCLUSION

Canada has a low incidence of BSE and the Committee is satisfied that the proper measures are in place to protect consumer and animal health. Canada is certainly taking steps to be prepared for the next crisis. As Dr. Gravel of the CFIA indicated:

> "In a way we are like firefighters. You cannot staff for the major fire that is happening all the time. You have to find a medium between having a certain percentage of your troops as a reserve and not wasting taxpayers' dollars [...] waiting for the emergency to happen. That is the major challenge. To what extent do we have the capacity inside to deal with a crisis and also when we get to a bigger crisis, have access to additional funding or partners that will help us manage that crisis. Whether these partners would be provinces or industry or others, and that is what we have been trying to do."[10]

The Committee believes that preparing for future crises entails looking at where our industry is vulnerable and taking steps to reduce this vulnerability. Farmers need reassurance that another crisis will not have such lasting consequences, and having a stronger packing capacity will be a part of that process.

Although the Canadian cattle and beef industry has benefited from integrated North American trade, the BSE crisis has shown that borders still exist and can profoundly affect our agricultural industries. By increasing its packing capacity, the industry will become stronger and more sustainable whether or not the U.S. border reopens. The implementation of programs to reduce the industry's vulnerability is certainly a necessary precondition to a more sustainable future; but Canada's demonstration that it is monitoring and managing this crisis is, in the Committee's view, an equally important element of a strategy for the industry's recovery.

---

[10] Dr. André Gravel, Canadian Food Inspection Agency, Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, Issue No X, 1st Session, 38th Parliament, Ottawa, 3 March 2005.

APPENDIX : **WITNESSES**

First Session, Thirty-eight Parliament

November 16, 2004 *Agriculture and Agri-food Canada:*
The Honourable Andrew Mitchell, P.C., M.P., Minister
Leonard Edwards, Deputy Minister

Canadian Food Inspection Agency:
Richard Fadden, President

December 2, 2004 *Agriculture and Agri-food Canada:*
Gilles Lavoie, Sr Director General, Operations

Canadian Food Inspection Agency:
Krista Mountjoy, Executive Director, Coordination of Operations
Cameron Prince, Executive Director, Animal Products Directorate
Bill Anderson, A/Director, Food of Animal Origin Division

Canadian Cattlemen's Association:
Stan Eby, President
Ann Duford, Market Analyst

December 7, 2004 *Canadian Bankers Association:*
Terry Campbell, Vice-President, Policy

Scotiabank:
Bob Funk, Vice-President, Agriculture

RBC Royal Bank:
Brian Little, National Manager, Agriculture and Agri Business

TD Bank Financial Group:
Dave Marr, Senior Advisor, Community, Rural and Agriculture Issues, Government and Community Relations

February 10, 2005 *Rancher's Choice Beef Co-Op Ltd:*
David Reykdal, President

BC Blue Mountain Packers:
Robert Kuziw, President of Rangeland Beef Processors Inc.

February 15, 2005	*Atlantic Beef Producers Co-operative:* Dean Baglole, Chairman
	Gencor Foods Inc: Mark Ishoy, General Manager
March 22, 2005	*Canadian Meat Council:* Arie Nuys, President Jim Laws, Executive Director
April 14, 2005	*Fédération des producteurs de bovins du Québec :* Michel Dessureault, President Gib Drury, Member of the Board of Directors Gaëtan Bélanger, Secretary Treasurer
April 19, 2005	*Agriculture and Agri-food Canada:* The Honourable Andrew Mitchell, P.C., M.P., Minister Leonard Edwards, Deputy Minister
	Canadian Food Inspection Agency: Richard Fadden, President
April 21, 2005	*Canadian Co-operative Association:* Claude Gauthier, Director Bill Dobson, Vice President
May 3rd, 2005	*Canadian Food Inspection Agency:* André Gravel, Executive Vice President Krista Mountjoy, Vice-President, Operations Bill Anderson, A/Director, Food of Animal Origin.

SENATE SÉNAT

CANADA

LA CAPACITÉ D'ABATTAGE DES BOVINS AU CANADA

Rapport Intérimaire du Comité sénatorial permanent
de l'agriculture et des forêts

Présidente
L'honorable Joyce Fairbairn, c.p.

Vice-président
L'honorable Leonard J. Gustafson

Mai 2005

MEMBRES

L'honorable Joyce Fairbairn, C.P., *Présidente*

L'honorable Leonard J. Gustafson, *Vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

*Jack Austin, C.P. (ou William Rompkey, C.P.)
Catherine Callbeck
Aurélien Gill
Elizabeth Hubley
James F. Kelleher, C.P.
*Noël A. Kinsella (ou Terrance Stratton)
Terry Mercer
Grant Mitchell
Donald H. Oliver
Robert W. Peterson
David Tkachuk

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs Percy E. Downe, Rose-Marie Losier-Cool, Frank W. Mahovlich, Elaine McCoy, Grant Mitchell, Pierrette Ringuette, Herbert O. Sparrow and Marilyn Trenholme Counsell étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

Personnel du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement :
Frédéric Forge
Jean-Denis Fréchette
Tara Gray

Line Gravel
La greffière du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 19 octobre 2004 :

L'honorable sénateur Fairbairn, C.P., propose, appuyée par l'honorable sénateur Pépin,

Que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts soit autorisé à entendre de temps en temps les témoignages d'individus et de représentants d'organismes sur l'état actuel et les perspectives d'avenir de l'agriculture et des forêts au Canada.

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours de la troisième session de la trente-septième législature soient déférés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 23 décembre 2005, et qu'il conserve jusqu'au 31 janvier 2006 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE 5
I. INTRODUCTION 7
II. ÉVOLUTION DE L'INDUSTRIE NORD-AMÉRICAINE DU CONDITIONNEMENT DE LA VIANDE 9
A. Avant mai 2003 : Le Canada dépend de l'infrastructure américaine 9
B. La crise de l'ESB : Accroissement de la capacité d'abattage canadienne et diminution de la capacité américaine 10
C. Et maintenant? La durabilité de l'industrie de la viande au Canada 11
III. AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ 15
A. Le financement de nouvelles usines 15
B. Approbation des nouvelles usines et exigences d'inspection 18
IV. CONTEXTE OPÉRATIONNEL 20
A. Règlements en matière de salubrité des aliments 21
1. Norme nationale 21
2. Nouvelles exigences en matière de salubrité des aliments pour consommation humaine et animale 23
3. Traçabilité 25
4. Dépistage de l'ESB 27
B. Commerce international 29
1. Marchés d'exportation 29
2. Politique canadienne sur les importations de bœuf 33
V. CONCLUSION 36
ANNEXE: TÉMOINS 37

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Si certains secteurs agricoles, comme l'industrie des céréales et des oléagineux, semblent évoluer dans des conditions chroniquement défavorables, les éleveurs canadiens, eux, ont toujours réussi à tirer parti des débouchés offerts. La libéralisation du commerce avec les États-Unis a été l'élément moteur de la croissance de cette industrie aux cours des 20 dernières années. On a toutefois eu l'occasion de constater que l'équilibre du marché nord-américain des bovins était bien fragile, puisqu'il a fallu un seul cas de vache folle pour que tous les marchés étrangers, dont celui de nos puissants voisins du sud, ferment immédiatement leurs portes au bœuf canadien.

Les retombées de la découverte d'un cas d'encéphalopathie bovine spongiforme (EBS) au Canada en mai 2003 n'ont pas fini de hanter les éleveurs canadiens. Les effets négatifs de la fermeture de la frontière se font encore sentir d'un bout à l'autre du pays. Les éleveurs canadiens ont toujours été des partisans acharnés de l'indépendance leur industrie. Cependant, la crise de l'ESB étant hors du contrôle de l'industrie, une nouvelle forme de coopération entre les agriculteurs, les éleveurs, les transformateurs et les gouvernements est nécessaire pour trouver une solution à la crise. Les membres du Comité sénatorial reconnaissent qu'il y a une énorme collaboration entre tous les intervenants.

Le présent rapport fait suite au précédent rapport intitulé : *La crise de l'ESB – Leçons pour l'avenir*, qui avait été déposé en avril 2004. Le Comité, sous la présidence du Sénateur Donald Oliver, estimait urgent d'étudier les répercussions de cette crise et d'envisager les solutions éventuelles, afin de prévenir la répétition d'une telle catastrophe. Le Comité avait à l'époque recommandé de modifier l'orientation de l'industrie pour l'axer davantage sur les produits de viande et les produits transformés plutôt que sur les animaux sur pied et d'accroître la capacité de transformation de la viande au Canada. Le Comité estimait aussi que le Canada, les États-Unis et le Mexique devaient trouver une façon d'utiliser les outils prévus dans l'Accord de libre-échange nord-américain de façon à empêcher la fermeture instantanée des frontières si jamais à un problème semblable vient de nouveau compromettre nos rapports commerciaux dans l'avenir.

Au cours des six derniers mois, le Comité a recueilli les témoignages de ministres et de fonctionnaires, de groupes d'agriculteurs, de banquiers, de groupes représentant l'industrie de la transformation et d'un certain nombre d'agriculteurs qui souhaitent accroître la capacité de conditionnement du bœuf du Canada. Il s'est aussi rendu à Washington (D.C.) en mars 2004, dans le but de resserrer les liens avec les représentants des deux chambres du Congrès de même qu'avec les principales organisations agricoles nationales et les groupes de réflexion de la capitale américaine.

Le présent rapport donne un aperçu des efforts déployés jusqu'ici et propose des pistes de solution pour améliorer les mesures actuellement élaborées pour arriver à atteindre l'objectif visé, c'est-à-dire faciliter l'accroissement de la capacité d'abattage nationale. Le présent rapport est l'aboutissement d'une extraordinaire série d'audiences.

Le Comité tient à remercier tous les témoins pour le temps qu'ils ont consacré à son étude, leur franchise et la clarté de leurs exposés, qui ont aussi servi de point de départ à l'élaboration de nos recommandations.

Joyce Fairbairn
Présidente

CAPACITÉ D'ABATTAGE BOVIN AU CANADA

I. INTRODUCTION

Depuis le 20 mai 2003, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts s'intéresse surtout aux retombées de la découverte dans le cheptel bovin canadien du premier cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), communément appelée «maladie de la vache folle». Après cette découverte, les États-Unis ont vite fermé leur frontière à notre bétail et plusieurs autres pays leur ont emboîté le pas. La vie de notre industrie bovine ainsi que des industries connexes, des abatteurs, des camionneurs et du marché lui-même s'en est trouvée profondément bouleversée.

En avril 2004, le Comité a déposé un rapport, *La crise de l'ESB – leçons pour l'avenir*, qui porte en particulier sur la nécessité d'augmenter la capacité de transformation des viandes au Canada. Avant la fermeture de la frontière, les éleveurs canadiens avaient accès aux usines de transformation non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis. Ils pouvaient ainsi bénéficier de la vive concurrence que se livrent les abattoirs. Cependant, le fait de trop dépendre de l'infrastructure de notre voisin pour conditionner nos animaux s'est avéré une faiblesse quand les États-Unis ont fermé leur frontière à tous les bovins vivants. La fermeture a fait grand tort à l'industrie américaine de la transformation qui dépendait de l'approvisionnement en bétail canadien. Il est devenu clair pour le Comité que le Canada doit tirer les leçons de l'actuelle crise de l'ESB en restructurant avec soin son industrie de transformation des viandes, opinion que partage le gouvernement depuis qu'il a annoncé le 10 septembre 2004 une **stratégie pour repositionner l'industrie canadienne des animaux d'élevage**.[1] En voici les quatre éléments :

- rouvrir la frontière américaine;
- favoriser l'accroissement de la capacité d'abattage nationale;
- soutenir l'industrie jusqu'à ce que la capacité soit accrue;

[1] Le gouvernement fédéral a d'abord affecté à la stratégie 488 millions de dollars, dont 66,2 millions pour augmenter la capacité d'abattage des ruminants et 384,7 millions pour soutenir l'industrie.

- accroître la part des marchés internationaux pour le boeuf canadien.

Au cours des derniers mois, le Comité sénatorial de l'agriculture et des forêts a reçu le témoignage de ministres et de fonctionnaires, d'associations agricoles, de banquiers, de groupes de l'industrie de la viande et d'un certain nombre d'agriculteurs qui essaient d'augmenter la capacité de transformation du bœuf au Canada. Il s'est aussi rendu à Washington en mars 2004 pour resserrer les liens avec les représentants des deux chambres du Congrès ainsi que des grandes organisations et groupes de réflexion agricoles situées dans la capitale américaine. Comme on prévoyait que la frontière allait rouvrir le 7 mars 2005, l'ESB était en tête de tous les ordres du jour. Le nouveau secrétaire du département de l'Agriculture des États-Unis Mike Johanns a déclaré au Comité de l'agriculture de la Chambre des représentants qu'il avait hâte à la réouverture de la frontière.

Hélas! les espoirs se sont écroulés le 3 mars 2005 lorsqu'un juge fédéral du Montana a émis une injonction provisoire contre la réouverture de la frontière. Bien que la question de la frontière soit toujours entre les mains de l'appareil judiciaire américain, le Comité pense que le Canada doit maintenir sa pression sur les États-Unis et continuer d'aider son industrie de la viande à se préparer à la recrudescence de la concurrence lorsque rouvrira la frontière. Il ne faut pas sous-estimer ce défi et l'industrie bovine canadienne doit faire des choix difficiles pour pouvoir continuer de croître. Le Comité croit fermement que l'évolution nécessaire de l'industrie ne fera que renforcer la réputation du Canada comme fournisseur fiable d'un bœuf sûr et de qualité. Avec l'aide des gouvernements, l'industrie canadienne de la transformation des viandes doit se renforcer afin de pouvoir bien servir tous les producteurs de bœuf et les Canadiens d'un océan à l'autre.

Ce rapport fait état de l'évolution récente de l'industrie nord-américaine de la viande pour ensuite se concentrer sur quelques éléments clés de la stratégie gouvernementale de soutien à l'augmentation de la capacité d'abattage. Le reste du rapport porte sur les préoccupations des témoins concernant des questions comme une norme nationale, la

réglementation de la sécurité de l'alimentation des humains et des animaux, la traçabilité, le dépistage de l'ESB, les marchés d'exportation et la politique d'importation du bœuf.

II. ÉVOLUTION DE L'INDUSTRIE NORD-AMÉRICAINE DU CONDITIONNEMENT DE LA VIANDE

A. Avant mai 2003 : Le Canada dépend de l'infrastructure américaine

Avant la découverte de l'ESB en mai 2003, le commerce des bovins vivants et des produits du bœuf se faisait à l'échelle nord-américaine. En 2002, près de la moitié des bovins vendus au Canada étaient exportés vivants ou conditionnés. Près de 70 % of de nos exportations de produits du bœuf et presque toutes nos exportations de bovins vivants étaient destinées aux États-Unis. Le Canada exportait bon an mal an environ 1,1 million de têtes de bétail aux États-Unis[2].

L'industrie des deux côtés de la frontière est devenue de plus en plus vulnérable à mesure que le conditionnement de la viande se transformait en un commerce nord-américain intégré. Même si, à cause de plusieurs facteurs de production, le cheptel bovin américain a diminué de 8 % au cours des neuf dernières années, un approvisionnement croissant en bétail canadien permettait aux abattoirs américains de continuer de tourner à plein régime. En revanche, la sous-capacité d'abattage au Canada rendait les producteurs de bœuf canadiens de plus en plus dépendants des abattoirs américains.

Tableau 1: Taux annuels d'abattage bovin canadiens et américains (en millions de têtes)

	2004	2003	2002	2001
Taux d'abattage canadiens[3]	**3,9**	3,16	3,46	3,37
Taux d'abattage américains[4]	**32,7**	35,4	35,7	35,3

[2] Bureau de la concurrence, *Enquête du Bureau de la concurrence sur les prix des bovins et du bœuf*, Communiqué du 29 avril 2005.
[3] CanFax, *Rapport annuel 2004*.
[4] Service de statistique agricole du département de l'Agriculture des États-Unis, *Livestock Slaughter: Annual Summary*, 2004, 2003, 2002, 2001.

B. La crise de l'ESB : Accroissement de la capacité d'abattage canadienne et diminution de la capacité américaine

La fermeture de la frontière a provoqué un fléchissement immédiat et substantiel de l'approvisionnement en bovins des abatteurs américains et une offre excédentaire au Canada où la production bovine dépassait de beaucoup la capacité d'abattage et de transformation.

Au Canada, l'industrie de la viande a réagi aux nouvelles conditions du marché surtout en augmentant la capacité d'abattage nationale. En 2004, la capacité s'est accrue en partie grâce à l'expansion des installations existantes par l'addition de quarts de travail, l'abattage le samedi et le recours systématique aux heures supplémentaires. En plus, Gencor Foods Inc. en Ontario et Blue Mountain Packers en Colombie-Britannique ont rouvert des abattoirs. De nouveaux abatteurs sont entrés sur le marché. Notamment, Atlantic Beef Products Inc., une nouvelle usine située à Île-du-Prince-Édouard, a commencé à tourner en décembre 2004.

À la fin de 2004, les abattoirs canadiens sous contrôle fédéral pouvaient accueillir 81 000 têtes par semaine.[5] Les abattoirs sous contrôle provincial accueillaient 4 500 têtes par semaine, ce qui donne une capacité d'abattage totale de 85 500 têtes par semaine ou environ 4,3 millions de têtes par an. Le taux d'abattage canadien dans les installations sous contrôle fédéral et provincial a été d'un peu plus de 3,9 millions de têtes en 2004, soit le plus élevé depuis 1978, année où 4 millions de bêtes ont été transformées.

La capacité d'abattage a continué de croître pendant la première moitié de 2005 à mesure que les entreprises nouvellement ouvertes achevaient leur phase d'installation et que le nombre des animaux à abattre atteignait la capacité maximale des usines. En outre, Tyson Foods et Cargill Limited ont annoncé d'importantes expansions. Suivant les taux d'utilisation des usines, entre 4,2 et 4,6 millions de têtes devraient être abattues en 2005, soit une hausse de 21 à 33 % comparé aux niveaux d'avant la crise de l'ESB (2002). D'autres propositions à l'étude pourraient ajouter à la capacité au cours des deux

[5] Cette capacité se répartit comme suit : 10 500 animaux de réforme (le plus souvent des bêtes âgées de plus de 30 mois provenant des cheptels laitier ou reproducteur) et 70 500 bovins gras.

prochaines années, ce qui permettrait d'abattre 5 millions de bêtes par an en 2006, soit une hausse de plus de 40 % comparé au niveau de 2002.

Aux États-Unis, l'impact des restrictions à l'importation a été plus grand dans les régions où les abattoirs dépendaient lourdement du bétail canadien pour pouvoir tourner à plein régime. Les importations canadiennes comptaient pour 30 % du bétail abattu en Utah, 19 % dans l'état de Washington et 10 % ou plus au Minnesota, au Michigan et au New Jersey. C'est pourquoi les abattoirs américains éprouvent des difficultés financières et ont arrêté la production et mis des travailleurs à pied.

- Plusieurs usines ont fermé, dont celle d'Iowa Quality Beef (Tampa, en Iowa) en août 2004, celle de Simplot Meat Products (Nampa, en Idaho) en septembre 2003 et celle de Ferry Brothers (Ferndale, au Washington);
- Deux usines Swift and Co ont annulé des quarts de travail, dont celle de Greeley (Colorado), où environ 3 à 5 % seulement des bêtes abattues provenaient du Canada;
- Plus récemment, Tyson Foods a suspendu les opérations d'abattage à ses usines de Denison (Iowa), Norfolk et West Point (Nebraska), Boise (Idaho) et Pasco (Washington), ce qui a touché 2 100 travailleurs pendant six semaines (janvier et février 2005). Ces usines tournaient à moins de 75 % de leur capacité, soit 10 à 15 % de moins que leurs niveaux historiques à cause du manque de bétail à transformer.

C. Et maintenant? La durabilité de l'industrie de la viande au Canada

La frontière américaine reste fermée à tous les bovins vivants et à la viande provenant d'animaux de plus de 30 mois. Néanmoins, cette situation ne durera pas indéfiniment. Pour beaucoup de témoins, le retour de la concurrence américaine après la réouverture de la frontière est devenu le prochain grand défi de l'industrie. À ce moment-là, les transformateurs américains tenteront sans doute de reprendre leur part de l'approvisionnement en bétail canadien en augmentant les prix payés aux producteurs, ce qui rendra moins rentable la transformation du bétail au Canada. Plusieurs témoins étaient d'accord pour dire que la durabilité à long terme de l'industrie du bœuf ne saurait être assurée par un retour à l'ancienne dépendance à l'égard des exportations de bétail et ont proposé des moyens de maintenir la capacité nouvellement accrue au Canada.

Au fil des ans, l'industrie de la viande s'est caractérisée par une faiblesse des marges qui a conduit à sa concentration. Même aujourd'hui, quatre usines de transformation accueillent près de 80 % de la production canadienne de bovins gras et deux usines 90 % des animaux de réforme. Selon le Conseil des viandes du Canada, en permettant aux producteurs d'augmenter leur efficience et, donc, leur rentabilité, cette concentration a mis l'industrie canadienne à même de soutenir la concurrence internationale.

C'est précisément cette croissance des profits, notamment dans la période qui a suivi le mois de mai 2003, qui a préoccupé certains parlementaires quand ils ont constaté que l'importante diminution des prix payés aux producteurs n'était pas accompagné d'une une baisse équivalente des prix du bœuf au détail. Face à ces préoccupations, le Bureau de la concurrence a lancé, au mois de février 2004, une enquête visant à « déterminer si les entreprises de transformation du bœuf ou les épiceries avaient conclu des accords entre eux en vue de faire baisser les prix payés aux producteurs de bovins ou d'augmenter ou maintenir les prix du bœuf au détail. Le Bureau s'est aussi penché sur l'évolution des prix pour déterminer si elle découlait du fait qu'une ou plusieurs entreprises dominantes se seraient livrées à une pratique d'agissements anticoncurrentiels qui auraient limité la concurrence. »

Le Bureau n'a trouvé aucune indication de collusion ou d'abus de position dominante par les entreprises de transformation du bœuf ou les épiceries. Ses conclusions montrent que les prix du bœuf sont établis à l'échelle nord-américaine en raison de la réouverture de la frontière américaine aux exportations de bœuf désossé provenant de bovins de moins de trente mois. De plus, les prix des bovins ont chuté parce que les éleveurs ne peuvent vendre qu'aux abattoirs canadiens, ce qui a entraîné une forte surabondance de l'offre. Le Bureau a aussi montré que les prix des bovins ont tendance à être volatils parce qu'ils sont habituellement déterminés sur des marchés de ventes aux enchères et que la diminution des prix des bovins ne conduisait pas nécessairement à des prix à la consommation plus faibles parce que ces derniers comprennent divers autres coûts tels que le transport et la main-d'œuvre. Enfin, le Bureau est arrivé à la conclusion que la taille d'une entreprise, même si elle domine un marché donné, ne soulève pas en soi de

questions en vertu de la *Loi sur la concurrence* à moins que l'entreprise ne se livre à des agissements qui limitent la concurrence.

Cependant, la concentration de l'industrie de la viande préoccupe depuis longtemps les éleveurs de bovins en Amérique du Nord. Il est clair que la position dominante de quelques grandes entreprises peut influer considérablement sur les conditions du marché et notamment sur les prix à l'achat. Cette emprise sur le marché leur permet d'augmenter leurs profits surtout lorsqu'elles traitent avec des joueurs beaucoup plus petits et moins organisés comme les agriculteurs. C'est dans cette perspective que certains gens du milieu ont soulevé des réticences à l'offre publique d'achat (en avril 2005) de la troisième usine de transformation des viandes au Canada, Better Beef Ltd., de Guelph, en Ontario, par le géant américain Cargill Foods Ltd, qui a tout de même été bien accueillie par l'industrie de l'élevage à cause du potentiel d'augmentation des débouchés à l'exportation. Si la prise de contrôle reçoit l'aval du Bureau de la concurrence, Cargill contrôlerait plus de 50 % de l'abattage de bovins gras sous contrôle fédéral au Canada.

Le Canada profite de l'occasion qu'offre la crise actuelle pour restructurer son industrie de la viande et réduire sa dépendance à l'égard des exportations, notamment d'animaux vivants. Les forces du marché, par contre, semblent imposer à l'industrie de la viande une tendance à la concentration pour rester compétitive sur le marché mondial.

Une des leçons tirées de la crise de l'ESB est que la concentration et l'augmentation de la concurrence américaine n'a pas à entraîner un retour à la tendance d'avant l'ESB qui était une réduction du nombre des usines de transformation au Canada. L'industrie canadienne du bœuf doit continuer de miser sur la viande et les produits transformés davantage que sur les animaux vivants comme le Comité l'a dit dans son rapport intérimaire d'avril 2004, *La crise de l'ESB – leçons pour l'avenir*. Elle en est venue à réaliser qu'il est plus facile de gérer les risques de l'industrie du bœuf avec les produits transformés qu'avec les animaux vivants.

Pour saisir les avantages de la valeur ajoutée et assurer la viabilité à long terme de l'industrie, une des stratégies de l'industrie canadienne de la viande doit consister à

s'assurer de l'approvisionnement en bétail canadien. C'est une stratégie que poursuivent avec succès les grands conglomérats internationaux. La poursuite de l'intégration verticale de l'industrie de la viande passe par un solide partenariat entre les éleveurs et les usines de transformation comme les abattoirs détenus par des agriculteurs (coopératives ou actionnaires majoritaires) et des alliances stratégiques avec des détaillants ou des transformateurs secondaires. De nombreux groupes d'agriculteurs participent à des projets de lancement d'usines de transformation, car ils reconnaissent qu'en acquérant des usines, ils peuvent réduire leur vulnérabilité en cas de crise. Le Comité salue notamment les efforts des éleveurs de bovins du Québec pour acheter deux usines de transformation afin de remonter la chaîne de valeur et conserver une plus grande part des profits. De tels arrangements peuvent aussi permettre un système de traçabilité intégrale du veau jusqu'à la viande, avantage qui peut plaire à certains consommateurs.

Une autre stratégie poursuivie surtout par de petits transformateurs consiste à développer un produit différencié. De petits conditionneurs parviennent à cibler leurs produits régionalement et à se tailler dans le marché, des créneaux qui peuvent manquer d'intérêt pour les gros abattoirs. De petites entreprises se familiarisent aussi avec des concepts comme la marque distinctive et la commercialisation et peuvent s'adapter plus rapidement à l'évolution des préférences du consommateur. De nouveaux projets comme Atlantic Beef Products Inc. poursuivent cette stratégie au nom de la viabilité à long terme. Une autre stratégie d'intérêt pour les petits comme pour les gros producteurs consiste pour l'industrie à diversifier, avec l'aide des gouvernements, son réservoir mondial de clients afin de réduire sa dépendance à l'égard du marché américain.

On s'entend largement pour dire qu'un capital de lancement adéquat est essentiel pour assurer la compétitivité à long terme de nouvelles installations d'abattage. Étant donnée la situation financière difficile de l'industrie, cependant, les gouvernements doivent l'aider financièrement à opérer la transition à un nouveau marché national qui offrira aux producteurs la possibilité d'investir dans les processus et les produits à valeur ajoutée et créera une saine concurrence nationale avec les grands abattoirs producteurs de denrées de base. Le Comité note que bon nombre de ces concepts font partie de la stratégie que

met en œuvre le gouvernement pour repositionner l'industrie canadienne des animaux d'élevage afin d'en assurer la viabilité à long terme. La stratégie annoncée en septembre 2004 consiste à rouvrir la frontière américaine, à favoriser l'accroissement de la capacité d'abattage nationale, à soutenir l'industrie jusqu'à ce que la capacité soit accrue et à accroître la part des marchés internationaux pour le boeuf canadien.

Le Comité croit fermement, toutefois, qu'il ne faut pas créer de surcapacité au détriment de la viabilité à long terme. Beaucoup de propositions et d'initiatives de création d'abattoirs sont à l'étude et le risque de surcapacité explique peut-être en partie l'hésitation des institutions financières à investir dans ces entreprises. La Canadian Co-operative Association a indiqué au Comité qu'elle encourageait le gouvernement fédéral à collaborer avec l'industrie du bœuf pour explorer les moyens de coordonner la création d'abattoirs et la commercialisation du bœuf.

En résumé, bien que la concentration soit imposer par les forces du marché et semble inévitable pour soutenir la concurrence nord américaine et internationale, il y a de la place pour de plus petits abattoirs s'ils peuvent sécuriser leur approvisionnement en bétail, obtenir un capital de lancement adéquat, et se tourner éventuellement vers les créneaux de marché. En facilitant l'émergence de ces plus petits abattoirs, le gouvernement donnerait plus de pouvoir aux producteurs : ils auraient plus d'options pour vendre leurs animaux, et/ou ils pourraient monter la chaîne de valeur. Les deux sections suivantes font des recommandations qui donneront l'élan nécessaire pour restructure une industrie où les abattoirs à plus petite échelle pourront prospérer aux côtés des grands abattoirs producteurs de denrées de base au bénéfice des producteurs de bovins.

III. AUGMENTATION DE LA CAPACITÉ

A. Le financement de nouvelles usines

Dans le cadre de la stratégie pour repositionner l'industrie des animaux d'élevage, le gouvernement a créé un Programme de réserve pour pertes sur prêts afin d'encourager les

prêteurs à appuyer les projets visant à accroître la capacité d'abattage des ruminants, y compris l'agrandissement et la construction de petits et moyens abattoirs. Le programme a d'abord été doté de 37,5 millions de dollars, puis le budget 2005 lui a affecté un supplément de 17,1 millions. Il a pour objectif de réduire le risque des prêteurs privés qui acceptent de financer des projets d'entreprise viables.

Jusqu'à présent, deux ententes officielles ont été passées avec des institutions financières en vue d'exécuter le programme (Financement agricole Canada et les Alberta Treasury Branches). Le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a informé les membres du Comité que la négociation d'ententes avec six banques à charte était en cours. Au 30 avril 2005, aucun prêt n'avait été consenti dans le cadre du programme, mais plusieurs demandes étaient à l'étude.

Comme les membres de l'industrie, les institutions financières soulignent l'importance de la viabilité à long terme des nouveaux projets. Un des grands principes du programme, c'est que les prêts doivent être consentis à des conditions commerciales, les institutions financières participantes devant prendre leurs décisions sur la base d'un plan d'affaires. Bien que le programme de réserve atténue certains des risques associés aux nouveaux projets, les prêteurs notent qu'il ne dispense pas de présenter un plan à long terme viable qui prenne en compte la réouverture de la frontière américaine aux bovins vivants. En outre, certains témoins notent que la protection offerte par le programme ne suffit peut-être pas à convaincre les prêteurs d'appuyer de nouveaux projets.

Les représentants de l'industrie ont suggéré plusieurs révisions à apporter au programme afin qu'il réponde mieux aux besoins non seulement des producteurs et des autres parties intéressées à l'établissement de nouvelles installations, mais aussi des établissements de crédit. On s'entend largement pour dire qu'un capital de lancement adéquat est essentiel pour assurer la compétitivité à long terme de nouvelles installations et pour obtenir un financement bancaire assuré, élément qui manque au programme en place. Le Comité a entendu plusieurs recommandations à ce sujet.

La Fédération des producteurs de bovins du Québec a déclaré appuyer une recommandation antérieure de la Canadian Cattlemen's Association (CCA) suggérant de remplacer le programme par un programme d'appariement de capitaux. Elle appuie également les nouvelles incitations fiscales à investir dans des installations d'abattage proposées par la CCA, y compris le crédit d'impôt à l'investissement et l'amortissement accéléré. Pour sa part, la Canadian Co-operative Association propose de remplacer le programme par un programme de garantie de prêt. Elle préconise également des mesures fiscales conçues pour faciliter la fourniture de capitaux propres. Elle propose de mettre en application un plan d'investissement coopératif qui accorderait un crédit d'impôt à ceux qui investissent dans des coopératives agricoles, abattoirs compris. Le programme aiderait les nouvelles coopératives à mobiliser le capital initial avant de chercher à obtenir du financement.

Le Comité entend examiner de près comment le Programme de réserve pour pertes sur prêts répond aux besoins de l'industrie à mesure qu'évolue la situation. Néanmoins, étant donné que le programme ne prend pas en considération le besoin en capital de départ, qui demeure un élément essentiel pour assurer de la viabilité à long terme des nouveaux projets,

Recommandation 1 : Le Comité recommande que le gouvernement complète le Programme de réserve pour pertes sur prêts avec un programme d'appariement de capitaux, pour régler le problème de besoin en capital de départ et aider à assurer la viabilité à long terme des nouveaux projets.

Et

Recommandation 2 : Le Comité recommande que le gouvernement élabore de nouveaux incitatifs fiscaux pour investir dans les établissements d'abattage dont un plan d'investissement pour les coopératives qui offrirait des crédits d'impôt aux particuliers qui investiraient dans les coopératives agricoles.

La Fédération des producteurs de bovins du Québec a également recommandé d'améliorer l'accessibilité du programme. D'abord, il faudrait l'offrir à tous les producteurs désireux d'acquérir des installations d'abattage même si l'acquisition

n'entraîne pas immédiatement une augmentation de la capacité. Ensuite, la Fédération note que le programme ne devrait pas plafonner les ventes des entreprises admissibles. Le Comité pense que l'implication financière des agriculteurs dans les établissements de transformation de la viande est un bon moyen de sécuriser l'approvisionnement des abattoirs en bétail canadien et qu'il diminue la vulnérabilité des agriculteurs face à d'autres crises. Donc,

Recommandation 3 : Le Comité recommande que le gouvernement élargisse l'admissibilité des programmes existants aux producteurs ou groupes de producteurs qui souhaitent acquérir des abattoirs.

Des plans d'affaires solides sont essentiels à la viabilité de toute nouvelle capacité d'abattage. Cependant les groupes agricoles n'ont pas toute l'expertise nécessaire pour préparer des plans d'affaire dans le domaine de la valeur ajoutée. De plus, le modèle coopératif est un choix de structure d'entreprise parmi d'autres pour les agriculteurs souhaitant investir dans un abattoir. Donc

Recommandation 4 : Le Comité recommande que le gouvernement réaffecte des fonds de la Stratégie de repositionnement de l'industrie de l'élevage pour aider des groupes de producteurs intéressés à construire des abattoirs incluant sous forme co-opérative à préparer des plans d'affaire et à obtenir l'appui d'experts.

Et

Recommandation 5 : Le Comité recommande que le gouvernement réaffecte des fonds de la Stratégie de repositionnement de l'industrie de l'élevage pour que le volet "Services conseils" de l'Initiative de développement coopératif dispose de fonds supplémentaires pour que les groupes coopératifs régionaux fournissent de l'expertise sur ce type de modèle.

B. Approbation des nouvelles usines et exigences d'inspection

Une partie de l'argent de la stratégie de repositionnement de l'industrie canadienne du bœuf et des bovins est remis à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) afin de lui permettre de rationaliser les formalités d'inspection des établissements et d'approbation des nouveaux abattoirs aux termes de la *Loi sur l'inspection des viandes*.

Pour faire agréer un abattoir aux termes du *Règlement sur l'inspection des viandes*, il faut présenter une requête à l'ACIA, accompagnée des plans détaillés, des documents provisoires et du devis techniques de l'établissement. L'Agence analyse alors la requête et l'approuve à condition qu'elle réponde aux exigences du *Règlement*. Une fois l'installation construite, elle vérifie si celle-ci respecte la requête approuvée. Si l'inspection se révèle satisfaisante, le bâtiment est agréé, et un numéro d'agrément accordé.

Depuis l'annonce, le 10 septembre 2004, de la stratégie de repositionnement du Canada, l'ACIA a reçu plusieurs demandes d'agrément :

- Sept entreprises ont demandé l'agrément de nouvelles usines, dont les deux établissements entrés en activité à la fin de 2004 (Blue Mountain Packers en Colombie-Britannique et Atlantic Beef Products à l'Île-du-Prince-Édouard). L'ACIA s'attend à ce que les cinq établissements restants soient opérationnels dans environ six à douze mois.
- L'ACIA a accepté, lors d'une inspection finale, que deux usines existantes enregistrées au fédéral étendent au bœuf leur capacité d'abattage.
- Trois établissements d'abattage du bœuf agréés au fédéral ont demandé à augmenter leur capacité d'abattage.

Cependant, certains ont exprimé leurs préoccupations au Comité au sujet du processus d'approbation. Il a fallu près de cinq mois à l'abattoir de Blue Mountain Packers, en Colombie-Britannique, pour être agréé par l'ACIA, bien que l'établissement ait déjà été approuvé avant que ses exploitants actuels n'en fassent l'acquisition. Le représentant de Gencor Foods Inc., dont l'usine a été approuvée en 2004, a également mentionné que le processus d'approbation des documents provisoires n'était pas convivial. D'après lui, un processus qui devrait normalement prendre six semaines peut durer six mois.

Cependant, l'ACIA a depuis apporté des changements à ses formalités d'examen des documents provisoires, décentralisant l'approbation de ces documents, qui se fait maintenant dans le secteur où l'usine est située. Elle a également mis sur pied une équipe

de spécialistes chargés d'accélérer l'examen des nouveaux établissements en vue de leur agrément et de leur obtention des permis nécessaires. Néanmoins, il est encore trop tôt pour dire si ces changements donneront de bons résultats, et le Comité suivra cette question de très près.

L'accroissement de la capacité de conditionnement signifie également que l'on aura besoin de plus d'inspecteurs dans les divers établissements pour l'inspection de la viande. Le modèle fédéral de surveillance de l'inspection veut que vétérinaires et inspecteurs se trouvent à l'usine pendant toute la durée de l'abattage des animaux, surveillant le processus des points de vue de la salubrité des aliments et des normes de marchés d'exportation.

L'ACIA a demandé et obtenu de nouvelles ressources afin de pouvoir marcher du même pas que l'industrie à mesure que de nouvelles usines entreront en activité ou que des usines existantes accroîtront leur capacité. Elle surveille le processus d'agrément et, à mesure que de nouveaux établissements approchent de leur date d'entrée en fonction, se dote de façon anticipée en vétérinaires et en inspecteurs, les embauchant et les formant afin qu'ils soient en place dès que ces usines seront en service. En date du 3 mai 2005, l'Agence avait embauché 10 nouveaux vétérinaires et inspecteurs afin de respecter les projets d'expansion et elle s'attend à embaucher encore plus de personnel au cours de l'année à mesure que les expansions seront mises en œuvre et que les nouvelles usines deviendront opérationnelles. Elle a également obtenu quelques ressources pour aider les provinces à inspecter les abattoirs provinciaux, en particulier en vue de l'élimination adéquate des matières à risque spécifiées.

IV. CONTEXTE OPÉRATIONNEL

En plus de favoriser la création de nouvelles usines ou l'expansion d'usines existantes, le gouvernement peut, dans certains domaines, améliorer le contexte opérationnel pour le secteur de la transformation, principalement sur les plans des normes de salubrité des aliments et du commerce international.

A. Règlements en matière de salubrité des aliments

1. Norme nationale

Les abattoirs qui n'écoulent leurs produits que dans la province où ils sont établis relèvent du gouvernement provincial. Pour pouvoir vendre dans une autre province, ils doivent être agréés par l'ACIA et répondre à la norme fédérale aux termes de la *Loi sur l'inspection des viandes*. La norme pour le commerce interprovincial est la même que celle à laquelle sont assujettis les établissements exportateurs.

La capacité de conditionnement provinciale est relativement faible (4 500 têtes par semaine), mais offre un créneau qui, s'il est pleinement utilisé, peut permettre de s'attaquer à certains problèmes régionaux. Par exemple, la Fédération des producteurs de bovins du Québec a mentionné que des producteurs d'Abitibi-Témiscamingue (Québec) étaient situés près d'un abattoir provincial ontarien, mais devaient envoyer leurs bovins se faire abattre à Montréal. De nombreux témoins ont suggéré que l'on élabore une norme nationale qui permettrait le commerce interprovincial sans autoriser le commerce d'exportation extérieur. Ils croient également que, pour donner de bons résultats et être crédible auprès de nos partenaires commerciaux, cette norme devrait relever du gouvernement fédéral.

Comme il est mentionné ci-dessus, la norme actuelle pour le commerce interprovincial est la même que pour le commerce d'exportation extérieur, bien que, selon l'ACIA, nos partenaires commerciaux exigent certaines modalités de la norme fédérale qui pourraient être supprimées d'une norme qui serait purement nationale et qui rendrait possible le commerce interprovincial, mais non l'exportation à l'étranger. Selon les représentants de l'ACIA, il existe maintenant un « code de la viande » faisant l'objet d'un accord, qui reflète une entente entre les gouvernements provinciaux et fédéral à l'égard de normes minimales fondamentales de salubrité des aliments pour les usines de transformation de la viande. Pour que ce nouveau code de la viande puisse être utilisé, il devrait faire partie intégrante des règlements provinciaux. Comme le gouvernement fédéral a compétence en

matière de commerce interprovincial, il faudra également modifier la *Loi sur l'inspection des viandes* pour :

- soit autoriser le commerce interprovincial de la viande produite dans des usines qui ne sont pas nécessairement approuvées par le gouvernement fédéral;
- soit créer un autre niveau d'usines agréées au fédéral, différentes de celles autorisées à exporter.

Il y a d'autres incidences puisqu'en vertu des obligations du Canada à l'égard de l'OMC, la norme pour le commerce interprovincial deviendrait alors celle exigée des autres pays qui exportent de la viande vers le Canada. Comme certains produits carnés importés atteindraient la norme nationale, ils ne pourraient pas nécessairement être transformés et réexportés. Il faudrait alors un système global de traçabilité pour séparer les produits qui respectent la norme nationale de ceux qui atteignent la norme d'exportation.

Dans son rapport de décembre 2004, *La valeur ajoutée dans l'agriculture au Canada*, le Comité sénatorial a exprimé le point de vue selon lequel les débats sur le commerce interprovincial des produits agricoles et les obstacles à celui-ci existent toujours et a demandé aux gouvernements fédéral et provinciaux de tenir la promesse qu'ils ont prise dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur d'examiner les échanges de produits agricoles au Canada. Le Comité juge que le commerce interprovincial présente trop souvent un obstacle à la durabilité de l'industrie agricole. Par conséquent,

Recommandation 6 : Le Comité recommande que l'Agence canadienne d'inspection des aliments entreprenne immédiatement une révision de la législation en consultation avec l'industrie et les provinces et tout en considérant les conséquences sur le plan commercial, afin de proposer des changements aux lois et règlements pertinents et, ainsi, de mettre en vigueur une norme nationale autorisant les établissements qui se conforment à cette norme à commercer avec les autres provinces, sans être dûment agréés pour pénétrer le marché international.

2. Nouvelles exigences en matière de salubrité des aliments pour consommation humaine et animale

Comme les données scientifiques concernant la santé évoluent très rapidement, l'industrie de transformation des viandes doit constamment s'adapter aux nouvelles exigences en matière de salubrité des aliments et consacrer des sommes et des ressources importantes afin que ses produits respectent les normes les plus strictes qui soient. Le gouvernement vient de proposer ou de lancer de nouveaux règlements en matière de santé et de salubrité pour l'industrie des viandes, dont l'obligation de mettre en place un programme d'analyse des risques et de maîtrise des points critiques (HACCP) et l'élimination des matières à risque spécifiées (MRS)[6] des bovins de la chaîne d'alimentation animale.

D'ici la fin de 2005, l'adoption d'un programme HACCP deviendra obligatoire dans tous les établissements d'abattage de viande et de volaille agréés par le fédéral. Depuis décembre 2004, 86 % de ces établissements appliquent un tel programme. Cependant, les représentants de certains nouveaux établissements qui ont témoigné devant le Comité ont indiqué que leur établissement aurait de la difficulté à respecter la date butoir. Dans *La valeur ajoutée dans l'agriculture au Canada*, Le Comité recommandait que le gouvernement fédéral augmente le financement des petits producteurs et transformateurs de produits alimentaires afin de les aider à respecter les normes HACCP ou d'autres normes semblables de salubrité et de contrôle de la qualité des aliments. Les témoignages fournis au cours des audiences sur la capacité d'abattage au Canada nous donnent des motifs supplémentaires de réitérer cette recommandation.

Une autre nouvelle prescription en matière de salubrité des aliments qui touche l'industrie du conditionnement de la viande est l'élimination des MRS de tous les aliments des animaux. Les MRS sont maintenant retirées de la chaîne alimentaire animale, mais elles peuvent quant même se retrouver dans les aliments pour les non-ruminants comme les porcs et les volailles qui ne sont pas susceptibles de contracter l'ESB. Le

[6]Les MRS sont des tissus de bovins pouvant contenir l'agent qui cause l'ESB (tissu du cerveau, moelle osseuse, etc.)

10 décembre 2004, l'ACIA a proposé un règlement qui interdirait leur utilisation dans les aliments pour animaux d'élevage et de compagnie et dans l'engrais, indiquant que celui-ci renforcerait l'interdiction frappant les aliments du bétail et permettrait d'atténuer plus rapidement l'effet de l'ESB au Canada. En empêchant les MRS d'entrer dans la chaîne de production d'aliments des animaux, on diminue donc les effets d'une éventuelle contamination croisée des aliments pour animaux qui pourrait survenir lors de leur production et de leur distribution, ainsi que de toute utilisation inappropriée dans les fermes. Selon les représentants de l'ACIA, le règlement pourrait entrer en vigueur au printemps ou au début de l'été 2005, après la fin de la période de commentaires et la publication dans la *Gazette du Canada*, partie II.

En juillet 2004, l'Administration américaine des aliments et drogues a également demandé qu'on lui fournisse des commentaires sur l'élimination des MRS de tous les aliments des animaux. À Washington, le Comité s'est fait dire que les producteurs des États-Unis étaient contre cette mesure. Des experts internationaux en hygiène vétérinaire qui ont étudié les dispositions prises au Canada et aux États-Unis à la suite de la découverte de cas d'ESB l'ont pourtant recommandée, mais, selon la National Cattlemen's Beef Association, celle-ci ne s'appuie sur aucune donnée scientifique, puisque, au Canada et aux États-Unis, on respecte déjà de près l'interdiction actuelle de nourrir les ruminants avec des farines animales provenant de ruminants.

Bien que l'interdiction de nourrir des ruminants avec des farines animales soit efficace, le retrait des MRS des tous les aliments pour animaux accélérera la disparition de l'ESB au Canada. Le Comité est d'avis que nos partenaires commerciaux partout dans le monde doivent voir que le Canada fait tout pour éradiquer le plus vite possible l'ESB du cheptel bovin Canadien. Le Comité appuie donc cette initiative.

Cependant, des témoins ont exprimé leurs préoccupations sur le coût d'une telle mesure pour l'industrie ainsi que sur ses conséquences sur l'environnement. Un témoin a indiqué que l'industrie devra se débarrasser de 375 000 livres de MRS par semaine en Ontario seulement, et a estimé la production Canadienne de MRS à près de 2 millions de tonnes par semaine. Si le projet de règlement entre en vigueur, il faudra résoudre la question de

l'élimination des MRS. La méthode généralement acceptée consiste à équarrir l'animal, puis à enlever le suif en vue d'une transformation plus poussée, car il peut servir à la fabrication de divers produits. Les MRS équarris peuvent être enterrés dans des sites d'enfouissement ou incinérés.

Le projet de règlement ne suggère rien à propos de l'élimination des MRS mais Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) dirige en ce moment des consultations avec tous les intervenants, dont les provinces, qui sont responsables de l'élimination des déchets. Le Ministère tente de déterminer les meilleures options pour l'élimination des MRS dans chaque province, car les conditions environnementales varient d'un endroit à l'autre. L'obstacle le plus important demeure le transport des matières, étant donné que, dans la plupart des cas, la densité de la population animale n'est pas très élevée.

3. Traçabilité

Beaucoup prévoient que les marchés internationaux exigeront de plus en plus la traçabilité des produits alimentaires, soit la capacité de les retracer de leur ferme d'origine à l'assiette. Il est très important que le Canada s'intéresse à tout projet d'exploration de la traçabilité, de l'identification des animaux jusqu'à l'abattoir et encore plus avant dans la chaîne de commercialisation, de façon, si des problèmes surgissent, à pouvoir retourner à la source du produit alimentaire.

Le gouvernement a déjà mis sur pied un système d'identification des animaux qui nous place bien en avant de nos concurrents commerciaux, comme les États-Unis. Selon les représentants de l'ACIA, notre prochain objectif consiste à inscrire dans la banque de données la date de naissance de chaque animal ainsi que les déplacements entre les différentes fermes. Au Québec, le gouvernement provincial dispose déjà du cadre législatif nécessaire pour recueillir ce type de renseignement.

Par des exigences ou des règlements, l'ACIA crée pour l'industrie des attentes en matière de traçabilité des établissements ou des produits. En général, l'industrie est tenue de pouvoir retracer les animaux une étape en amont et en aval, autrement dit d'être en

mesure de déterminer d'où vient le produit et où il va. En cas de problème lié à la salubrité des aliments, l'Agence veut pouvoir suivre le produit en question tout au long de son cycle biologique. Au moyen de Can-Trace, une initiative de l'industrie, le Canada cherche également à mettre au point des normes facultatives minimales afin d'assurer la traçabilité nationale de tous les produits de la chaîne alimentaire.

Atlantic Beef Products Inc. (ABP) a obtenu des fonds de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et d'AAC pour mettre en place un système global de traçabilité de ses produits. Outre l'amélioration de la salubrité des aliments, la technologie proposée par ABP permettrait de reconstituer une carcasse et ses différentes coupes et de déterminer la valeur exacte de l'animal. ABP a conclu une entente avec le gouvernement fédéral en vue de faire l'essai de la technologie et du matériel. AAC peut décider qu'il vaut la peine d'étendre à tout le Canada ce projet pilote d'amélioration de la traçabilité et d'améliorer ainsi la solidité du système de traçabilité.

La mise en place d'un système global de traçabilité comporte de nombreuses similitudes avec le respect des principes HACCP, notamment sur le plan des compétences techniques et des méthodes de tenue des dossiers. Pendant de nombreuses années, l'ACIA a appliqué un programme volontaire, le Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA), qui visait à aider les usines de transformation de la viande à respecter les normes HACCP. Le Comité est d'avis que l'industrie canadienne de la transformation de la viande doit demeurer en tête de ses concurrents et songer à pouvoir retracer ses produits globalement. Par conséquent,

Recommandation 7 : Le Comité recommande que l'Agence canadienne d'inspection des aliments élabore un programme analogue au Programme d'amélioration de la salubrité des aliments (PASA) afin d'aider à mettre en place des systèmes de traçabilité dans les usines de transformation de la viande. Il faudrait assortir ce programme de fonds afin que l'industrie des viandes puisse disposer de ces systèmes d'ici 2010.

4. Dépistage de l'ESB

Lorsque les pays ont fermé leurs portes au bœuf canadien en mai 2003, plusieurs scénarios ont été envisagés pour tenter de rouvrir les marchés étrangers à la viande canadienne. Comme le Japon, notre troisième marché d'exportation avant 2003 pour les produits du bœuf (après les États-Unis et le Mexique), effectue sur tous les animaux abattus des tests de dépistage de l'ESB, certains ont proposé que le Canada devrait en faire autant pour accéder de nouveau aux marchés asiatiques.

L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) ne considère pas que le dépistage de l'ESB chez tous les animaux abattus soit une mesure suffisante pour protéger les consommateurs contre l'ESB. L'élimination du matériel à risque spécifique (MRS) est actuellement la meilleure méthode pour garantir la salubrité de la viande. Étant donné la longue période d'incubation de la maladie, les jeunes animaux ne réagissent pas nécessairement au test de dépistage et peuvent donner une fausse impression de sécurité. De plus, si le Canada devait soumettre tous les animaux au test de dépistage de l'ESB, cela signifierait qu'il faudrait retenir les carcasses ou des parties de carcasse jusqu'à ce que les résultats soient connus et imposer ainsi aux usines des changements logistiques (par exemple, pour aménager de l'espace d'entreposage additionnel), ce qui ferait grimper le coût du test.

Les autorités japonaises ont commandé des études scientifiques sur la possibilité d'éviter le dépistage de tous les animaux. Le Comité a appris que le Japon a déjà décidé de délaisser le dépistage systématique et suit un processus très élaboré pour mettre en place un nouveau système fondé sur la vérification de l'âge. Sur la recommandation du milieu scientifique japonais, les autorités du pays songent à établir une limite d'âge en deçà de laquelle l'absence de test serait jugée sans danger. Seuls les animaux plus âgés seraient soumis au dépistage de l'ESB. Ce système correspondrait davantage à celui de l'Union européenne où les pays ne contrôlent en général pas les animaux âgés de moins de 30 mois.

Au Canada, certains ont toutefois proposé de contrôler tous les animaux pour mousser « l'image de marque ». Les associations de l'industrie réalisent que des marchés exigeront des tests, et elles ont proposé une approche pragmatique qui prévoit des contrôles additionnels de la viande destinée aux pays et marchés qui exigent un dépistage systématique.

Rien n'empêche actuellement un abattoir d'embaucher un laboratoire privé pour effectuer les contrôles, mais il semble y avoir un certain intérêt pour une participation du gouvernement fédéral. Ainsi, la Canadian Co-operative Association a recommandé que le gouvernement fédéral songe à effectuer un dépistage systématique de l'ESB sur la viande destinée à l'exportation vers les pays qui l'exigent. Les représentants de l'ACIA ont indiqué que l'Agence est prête à discuter des propositions du secteur privé visant à accéder à des créneaux particuliers qui exigent le dépistage systématique de l'ESB ou tout autre type de contrôle (résidus d'hormones, de médicaments, etc.) que des marchés étrangers pourraient exiger.

Selon le Comité, il importe que le gouvernement fédéral facilite le travail des abattoirs qui cherchent à exploiter des créneaux particuliers. Le gouvernement doit permettre un accès facile et rapide à diverses technologies comme les trousses de dépistage ou les nouvelles méthodes de transformation, tel le désossage à chaud, pour que l'industrie du bœuf demeure concurrentielle.

Selon le Comité, il importe que le gouvernement fédéral facilite le travail des abattoirs qui cherchent à exploiter des créneaux particuliers. Dans ce contexte, le gouvernement à la responsabilité de permettre un accès facile et rapide à diverses technologies comme les trousses de dépistage ou les nouvelles méthodes de transformation, tel le désossage à chaud, pour que l'industrie du bœuf demeure concurrentielle. Le gouvernement doit donc donner la priorité à la recherche nécessaire qui permettra à l'industrie d'avoir accès à des outils lui donnant un avantage concurrentiel.

B. Commerce international

1. Marchés d'exportation

Sur le plan stratégique, l'industrie du bœuf a décidé d'augmenter la capacité d'abattage au Canada pour devenir moins vulnérable à l'exportation de bovins sur pied et en dépendre moins. Cela ne change toutefois rien au fait que l'industrie dépend des marchés d'exportation. Selon la *Fédération des producteurs de bovins du Québec*, 60 % de la production canadienne des bovins est exporté sur pied ou sous la forme de produits du bœuf. Rien ne sert donc d'augmenter la capacité d'abattage si le Canada n'a pas la possibilité de commercialiser la viande à l'étranger. Alors que l'industrie augmente sa capacité de production de produits du bœuf, le Canada doit s'efforcer de rouvrir les marchés au bœuf canadien partout dans le monde.

Le Canada a réussi à rouvrir certains marchés aux produits du bœuf canadien, notamment à rouvrir partiellement les frontières américaines et mexicaines à certaines catégories de produits du bœuf en août 2003. Le 30 novembre 2004, Hong Kong a accepté de reprendre les importations de bœuf canadien désossé provenant d'animaux âgés de « moins de 30 mois », exempts de toute MRS, et Cuba a aussi rouvert sa frontière à un large éventail de viandes et d'autres produits provenant de bovins canadiens de tous âges. Cuba est allé plus loin en mars 2005 et a accepté, à certaines conditions, d'importer du Canada des bovins, ovins et caprins vivants, ainsi que de la semence et des embryons de bovins.

En mars 2005, les États-Unis en étaient au terme d'un processus d'élaboration d'une règle visant à autoriser la réouverture de la frontière pour certaines classes de ruminants sur pied et un éventail élargi de produits de ruminants. Cette soi-disant « règle du risque minimal d'ESB » des États-Unis modifie les conditions régissant l'importation d'animaux et de produits d'animaux et crée une nouvelle catégorie pour les régions dont le cheptel national a été testé positif à l'ESB, mais où des mesures de précaution ont été prises pour réduire le risque d'exportation de l'ESB aux États-Unis. Selon la règle, qui devait entrer en vigueur le 7 mars 2005, le Canada entre dans cette nouvelle catégorie. En février 2005, le Secrétaire américain à l'agriculture Mike Johanns a annoncé que l'USDA

reportait la date effective d'autorisation des importations de bœuf provenant d'animaux âgés de plus de 30 mois, mais que le reste de la règle s'appliquerait comme prévu pour ce qui est notamment de permettre l'importation de bovins sur pied âgés de moins de 30 mois destinés à l'abattage. La règle ne s'applique ni aux bovins âgés de plus de 30 mois ni à l'accès au marché des animaux reproducteurs et des génisses laitières de remplacement. Une autre règle séparée, en voie d'élaboration, concernera ces classes d'animaux.

S'attendant à ce que la frontière américaine rouvre le 7 mars, le Comité s'est rendu à Washington pour tenter un rapprochement avec les représentants des deux chambres du Congrès ainsi qu'avec l'Administration américaine et les grandes organisations nationales d'agriculteurs. Le 3 mars 2005, le Sénat a adopté une résolution en désapprobation de la règle[7]. Pour empêcher l'entrée en vigueur de la règle, il fallait que la résolution soit adoptée à la Chambre des représentants et signée par le président Bush. Lors de diverses rencontres, le Comité a appris que la résolution n'obtiendrait vraisemblablement pas l'appui d'une majorité de représentants. De plus, la Maison-Blanche a émis le 3 mars 2005 un communiqué officiel dans lequel elle se disait en faveur de l'ouverture de la frontière, louait le travail des scientifiques et du gouvernement canadiens et affirmait clairement que le président Bush exercerait pour la première fois son droit de veto si le Congrès exigeait le maintien de la fermeture de la frontière.

Le 2 mars 2005, indépendamment de la démarche du Congrès, un juge fédéral du Montana a émis une injonction préliminaire suspendant l'application de la règle jusqu'à ce que la Cour puisse en faire l'étude. Cette injonction préliminaire a été obtenue au terme d'une action intentée par le Ranchers-Cattlemen Action Legal Fund United Stockgrowers of America (R-CALF USA). L'USDA a fait appel de l'injonction préliminaire. Cet appel qui sera entendu par l'U.S. Ninth Circuit Court of Appeals à San Francisco, ainsi que l'action intentée au Montana concernant l'application de la règle, devraient être entendus cet été.

---

(7) 52 sénateurs ont voté en faveur de la résolution (dont 13 républicains), et 46 contre (dont 4 démocrates).

Selon ce que les représentants de l'USDA ont dit au Comité, l'Administration américaine est confiante que la cause sera jugée sur le fond parce qu'elle est bien fondée; l'USDA a rédigé la règle avec la plus grande prudence et est disposée à rouvrir la frontière. Les représentants de l'USDA ont aussi mentionné que la règle qui prévoit la réouverture de la frontière aux bovins âgés de plus de 30 mois est en cours d'élaboration et que l'USDA entend accélérer le processus.

Le Comité a recommandé dans son rapport précédent que, s'il y a un point pour lequel le Canada devrait continuer de se battre, c'est bien pour un commerce fondé sur des règles et des normes scientifiques. La reprise à la normale du commerce de tous types de produits du bœuf, y compris la viande des animaux âgés de plus de 30 mois, avec les États-Unis et le Mexique, lancera un message clair aux autres partenaires commerciaux dans le monde. Lors de plusieurs réunions à Washington, les participants ont été nombreux à partager l'avis du Comité, selon lequel nous ne saurions nous attendre à ce que nos marchés d'exportation, notamment celui du Japon, adhèrent à une approche fondée sur des éléments scientifiques si les pays d'Amérique du Nord n'y adhèrent pas également.

Par ailleurs, l'ACIA a déjà modifié son règlements pour adapter davantage la politique canadienne sur l'ESB à l'endroit des importations américaines aux directives scientifiques internationales pour un commerce sûr, qui visent à protéger la santé du public et des animaux. Le règlement permettant l'importation de produits américains qui avaient été interdits depuis qu'un cas d'ESB avait été détecté dans l'État de Washington en décembre 2003 est entré en vigueur le 29 mars 2005[8]. Il s'agit là d'une importante étape dans l'harmonisation des normes nord-américaine d'importations reliées à l'ESB.

Dans son rapport d'avril 2004, *La crise de l'ESB – leçons pour l'avenir*, le Comité recommandait d'améliorer l'harmonisation des normes sanitaires et phytosanitaires entre les partenaires de l'ALENA, et qu'ils mettent sur pied un secrétariat permanent agricole

[8] En vertu du nouveau règlement sur les importations, les produits maintenant autorisés comprennent entre autres les bovins d'engraissement âgés de moins de 30 mois, les chèvres et les moutons âgés de moins de 12 mois, destinés à l'engraissement ou à l'abattage immédiat, et les taureaux destinés aux centres de production de semences animales. La viande de mouton et de chèvre non désossée provenant d'animaux âgés de moins de 12 mois sera maintenant aussi autorisée.

de l'ALENA qui aurait pour mandat d'utiliser ces normes et de produire des rapports contenant des recommandations sur les actions que les partenaires de l'ALENA pourraient prendre afin de réguler les échanges commerciaux quand un problème sanitaire ou phytosanitaire survient.

En plus des questions reliées à l'ESB, il existe encore un désaccord entre le Canada et les États-Unis sur les exigences d'importation relatives à la fièvre catarrhale et l'anaplasmose.[9] Le Canada a éliminé ses restrictions pour les bovins d'engraissement en provenance des États-Unis. Toutefois, les exigences relatives aux importations de géniteurs demeurent un point épineux, en particulier pour les États du Nord des États-Unis où les naisseurs dépendent énormément de la vente de leurs bovins de reproduction. Ces deux maladies n'entraînent pas une perte économique de production et l'environnement du Canada tue les insectes responsables de ces maladies. Le ministre Mitchell a affirmé que la réglementation pour ces deux maladies sera examinée.

L'avenir de l'industrie canadienne du bœuf dépend en quelque sorte du système judiciaire américain, mais il ne faudrait pas oublier que la meilleure assurance pour le Canada, c'est de **maintenir au pays la meilleure norme possible concernant la santé des animaux** et d'inciter le marché nord-américain à en faire autant.

Avec la réouverture progressive des marchés aux produits du bœuf canadien, il importera de récupérer les parts de marché qui sont maintenant occupés par d'autres concurrents étrangers. Le 10 mars 2005, le gouvernement a annoncé une aide fédérale de 50 millions de dollars à un fonds spécial de la Canadian Cattlemen's Association pour organiser une campagne agressive de marketing visant à rétablir et élargir les marchés du bœuf canadien. Cette somme aidera à développer de nouveaux marchés internationaux pour les produits carnés canadiens et à rétablir nos parts de marché au moment de la réouverture de certains marchés aujourd'hui fermés, tel le marché japonais. Le Comité appuie

[9] La fièvre catarrhale et l'anaplasmose sont des maladies du bétail présentent aux États-Unis mais non au Canada.

totalement cette initiative et considère que l'élargissement des marchés du bœuf canadien est un facteur important de maintien d'une capacité d'abattage accrue au Canada.

2. Politique canadienne sur les importations de bœuf

Le Canada offre deux niveaux d'accès aux importations de bœuf de l'étranger. Pour ses partenaires de l'Accord du libre-échange nord-américain (ALENA), il n'impose aucune limite sur la quantité de bœuf qui peut être importée au pays en provenance des États-Unis et du Mexique. En outre, tout le commerce du bœuf en Amérique du Nord se fait en franchise. Le Canada et le Chili ont conclu un accord semblable.

L'importation de bœuf en provenance de tous les autres pays de l'OMC est limitée par un contingent tarifaire (CT). Conformément à ses engagements auprès de l'OMC, le Canada doit offrir un accès en franchise à la viande de bœuf et de veau fraîche, réfrigérée et congelée, jusqu'à concurrence de 76 409 tonnes. Normalement, tout excédent est assujetti à un droit d'importation de 26,5 %. Deux pays sont assurés d'une part donnée du CT. À cause des liens historiques entre les pays du Commonwealth, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont droit respectivement à 35 000 et 29 600 tonnes du CT. Le reste, 11 809 tonnes, peut être importé de tous les pays agréés par l'Agence canadienne d'inspection des aliments, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Dans des cas spéciaux, il peut être autorisé de lever les tarifs sur des quantités excédant le CT. Si une entreprise ne peut trouver un fournisseur canadien qui offre un produit équivalent à un prix équivalent, cette entreprise peut faire une demande de licence supplémentaire auprès du ministre du Commerce international. Ainsi, en 2002 – dernière année avant la crise de l'ESB – le Canada a accordé des licences supplémentaires pour quelque 65 082 tonnes en sus du CT de 76 409 tonnes.

Les entreprises qui font en général des demandes de licences supplémentaires sont des entreprises qui font de la transformation à valeur ajoutée à partir des coupes de viande de base des abattoirs. Ce secteur approvisionne principalement le marché des aliments de commodité et doit pouvoir compter sur un approvisionnement stable, par les abattoirs, de

coupes de bœuf très précises qui sont ensuite transformées en fonction des besoins de sa clientèle – épiceries fines, restauration rapide, etc. Selon ces pourvoyeurs de produits carnés, il est en général facile d'obtenir les produits recherchés dans les abattoirs australiens et néo-zélandais, à des prix très concurrentiels.

Par ailleurs, la capacité de transformation du bœuf au Canada est limitée. Avant la découverte de l'ESB, la moitié environ des exportations de bœuf du Canada vers les États-Unis était constituée d'animaux sur pied destinés aux abattoirs américains. Pour les entreprises de transformation canadiennes, il est plus lucratif d'exporter différentes coupes de viande vers le marché américain que de répondre aux besoins particuliers des boucheries spécialisées.

Lorsque le monde a fermé ses portes au bœuf canadien en mai 2003, le gouvernement fédéral a pris plusieurs mesures pour aider l'industrie, notamment en limitant l'importation de bœuf étranger dans l'espoir que l'offre locale pourrait répondre à la demande. Les engagements du Canada dans le cadre de l'OMC et de l'ALENA lui interdisaient de fermer arbitrairement sa frontière, mais le Canada pouvait limiter les importations en franchise au-delà du CT.

Le 4 juin 2003, le Canada a resserré sa politique sur les importations au-delà du CT et, un mois plus tard, il l'a en fait complètement annulée. Toutefois, les États-Unis ont rouvert partiellement leur frontière peu après. Les exportations canadiennes de certaines coupes de viande provenant d'animaux âgés de moins de 30 mois étaient permises, mais la frontière est demeurée fermée à la viande d'animaux plus vieux et aux bovins sur pied.

L'ouverture partielle de la frontière n'a aucunement réglé le problème du surplus de bovins au Canada. La capacité de transformation du Canada a été limitée et, lorsque la frontière a été partiellement rouverte, les abattoirs du pays ont recommencé à exporter vers le marché américain. Le résultat final, c'est que les boucheries spécialisées, ne pouvant compter sur un approvisionnement sûr au Canada, n'ont pu obtenir des licences d'importation supplémentaires pour se procurer le produit à l'étranger.

Enfin, en avril 2004, le gouvernement canadien a rétabli les exemptions tarifaires sur les importations supplémentaires, et les entreprises ont de nouveau été en mesure d'importer en franchise au-delà du CT. Le Canada s'est donc retrouvé avec une offre excédentaire de bovins tout en important plus de coupes de bœuf spéciales que le minimum auquel il s'est engagé à l'OMC.

Des représentants de petits abattoirs ont déclaré devant le Comité que tout dépassement du CT, qui est de 76 409 tonnes, devrait être assujetti au tarif et que le Canada devrait de nouveau annuler les importations supplémentaires en franchise. Or, selon le Conseil des viandes du Canada, les importateurs doivent communiquer avec plusieurs fournisseurs au Canada avant d'obtenir un quota ou une licence d'importation supplémentaire. Les fournisseurs ont 48 heures pour faire savoir s'ils peuvent ou non offrir le produit. Si les fournisseurs canadiens ne peuvent offrir le produit, il devient alors avantageux pour le marché canadien du bœuf de l'importer. Autrement, le créneau peut être occupé par une autre source de protéines. En fait, selon les statistiques de Commerce international Canada, les quotas d'importation supplémentaire ont été très faibles (457 kg) en 2004, et un peu moins des deux tiers du quota en franchise de 76 409 tonnes a été effectivement importé (49 400 tonnes).

V. CONCLUSION

Le Canada a une faible incidence d'ESB et le Comité est convaincu que les mesures qui s'imposent pour protéger la santé des consommateurs et des animaux ont été prises. Le Canada prend certes les mesures qu'il faut pour se préparer à la prochaine crise. Comme l'indiquait M. Gravel de l'ACIA :

> « Dans un sens, nous sommes comme des pompiers. Nous ne pouvons avoir en permanence autant d'effectifs qu'il nous faudrait pour un incendie majeur. Il faut trouver le juste milieu entre maintenir un certain pourcentage d'effectifs en réserve et ne pas gaspiller les fonds publics [...] à attendre qu'il y ait urgence. Là est le grand défi. Dans quelle mesure notre capacité interne permet-elle de gérer la crise et, si la crise est plus grande que prévu, dans quelle mesure avons-nous accès à d'autres fonds ou à d'autres partenaires pour nous aider à la gérer? Que ces partenaires soient les provinces, l'industrie ou d'autres intervenants, c'est ce que nous essayons d'établir ».[10] [Traduction]

Le Comité est d'avis que, pour se préparer à une prochaine crise, il faut déterminer en quoi notre industrie est vulnérable et prendre des mesures pour réduire cette vulnérabilité. Il faut donner aux producteurs l'assurance que la prochaine crise n'aura pas des conséquences aussi durables et qu'une plus grande capacité d'abattage fera partie de la solution.

L'industrie canadienne du bœuf a tiré profit du commerce intégré en Amérique du Nord, mais la crise de l'ESB vient de démontrer qu'il existe toujours des frontières et que cela peut influer grandement sur le secteur agricole. En augmentant sa capacité d'abattage, l'industrie sera définitivement plus viable et plus forte, que la frontière américaine soit rouverte ou non. La mise en place de programmes pour réduire la vulnérabilité de l'industrie est certes une prémisse nécessaire pour un avenir plus durable, mais le fait que le Canada démontre qu'il contrôle et gère cette crise apparaît au Comité comme un élément tout aussi important dans une stratégie de relance de l'industrie.

---

[10] M. André Gravel, Agence canadienne d'inspection des aliments, Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, Fascicule X, 1e session, 38e Législature, Ottawa, 3 mars 2005.

ANNEXE: **TÉMOINS**

Première Session, Trente-huitième Parlement

16 novembre 2004 — *Agriculture et agroalimentaire Canada :*
L'honorable Andrew Mitchell, c.p., député, ministre
Leonard Edwards, sous-ministre

Agence canadienne d'inspection des aliments :
Richard Fadden, président

2 décembre 2004 — *Agriculture et agroalimentaire Canada :*
Gilles Lavoie, directeur général principal, Opérations

Agence canadienne d'inspection des aliments :
Krista Mountjoy, directrice exécutive, Coordination des opérations
Cameron Prince, directeur exécutif, Direction des produits animaux
Bill Anderson, directeur (par intérim), Programme des aliments d'origine animale

Association canadienne des éleveurs de bétail :
Stan Eby, président
Jim Caldwell, directeur exécutif
Ann Dunford, analyste de marché (CANFAX)

7 décembre 2004 — *Association des banquiers canadiens :*
Terry Campbell, vice-président, Politiques

Banque Scotia :
Bob Funk, vice-président, Agriculture

RBC Banque Royale :
Brian Little, directeur national, Agriculture et affaires agricoles

Groupe financier Banque TD :
Dave Marr, conseiller principal, Communauté, questions rurales et agricoles, Relations avec le gouvernement et la communauté

10 février 2005 — *Rancher's Choice Beef Co-op Ltd :*
David Reykdal, president

	BC Blue Mountain Packers: Robert Kuziw, president de Rangeland Beef Processors Inc.
15 février 2005	*Coopérative des producteurs de boeuf de l'Atlantique:* Dean Baglole, président
	Gencor Foods Inc : Mark Ishoy, directeur général
22 mars 2005	*Conseil des viandes du Canada :* Arie Nuys, président Jim Laws, directeur exécutif
14 avril 2005	*Fédération des producteurs de bovins du Québec :* Michel Dessureault, président Gib Drury, membre du conseil d'administration Gaëtan Bélanger, secrétaire-trésorier
19 avril 2005	*Agriculture et Agroalimentaire Canada :* L'honorable Andrew Mitchell, C.P., député, ministre Leonard Edwards, sous-ministre
	Agence canadienne d'inspection des aliments : Richard B. Fadden, président
21 avril 2005	*Canadian Co-operative Association :* Claude Gauthier, directeur Bill Dobson, vice-président
3 mai 2005	*Agence canadienne d'inspection des aliments:* André Gravel, vice-président exécutif Krista Mountjoy, vice-présidente, Opérations Bill Anderson, directeur (intérim) Division des aliments d'origine animale